



LA CARRERA PROFESIONAL DEL
EMPLEADO PÚBLICO:
PROPUESTAS PARA LA
CONFIGURACIÓN DE UN MODELO

Tesis doctoral realizada bajo la dirección del
Dr. Federico A. Castillo Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

Javier E. Quesada Lumbreras
Granada, mayo de 2013

Director de la Tesis

Autor de la Tesis

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: Javier E. Quesada Lumbreras
D.L.: GR 215-2014
ISBN: 978-84-9028-734-7

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....9

CAPÍTULO PRIMERO

LOS PRIMEROS PASOS: ¿HACIA LA DEFINICIÓN DE UN MODELO?

1. Reflexiones preliminares: la organización de la carrera profesional.....13

2. Los primeros antecedentes normativos: los Estatutos de López Ballesteros, Bravo Murillo, O'Donnell y Maura.....27

3. La reforma administrativa: la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y los últimos ensayos normativos preconstitucionales.....42

4. Conclusiones.....61

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CICLO DE LAS MEDIDAS PARCIALES DE REFORMA: ¿UN CAMBIO DE RUMBO?

1. La Constitución de 1978 y los nuevos parámetros delimitadores del empleo público.....67

2. La Ley de medidas para la reforma de la Función Pública y el camino hacia un Estatuto básico.....81

3. El proceso de desarrollo reglamentario de las medidas de reforma y su incidencia sobre la carrera administrativa.....	104
4. Un nuevo cambio de rumbo: la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987 y su repercusión sobre nuestro modelo de empleo público.....	121
5. La respuesta del legislador: la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.....	136
6. La plasmación reglamentaria de las nuevas medidas de reforma de la función pública: novedades sustanciales para la carrera administrativa.....	152
7. La recesión económica y su repercusión en la función pública: una tercera fase de medidas parciales.....	167
8. Conclusiones.....	182

CAPÍTULO TERCERO

LA NUEVA ETAPA DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: ¿REPENSANDO EL MODELO?

1. El comienzo de un nuevo siglo y la necesidad de una reforma de calado: el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.....	191
2. La efectiva plasmación del art. 103.3 CE: la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y la nueva técnica legislativa de bases estatales.....	201
3. Otras premisas de partida para la mayor comprensión del EBEP.....	209

3.1. El ámbito de aplicación y el sistema de fuentes aplicable al personal de las Administraciones públicas.....	210
3.2. El efecto diferido del EBEP.....	225
4. Elementos esenciales para la profesionalización del empleo público.....	227
4.1. La dirección pública profesional.....	228
4.2. La carrera profesional.....	247
4.2.1. Consideraciones previas.....	247
A) Una visión integral de la materia.....	247
B) La estructura del empleo público.....	260
4.2.2. Las modalidades de carrera sugeridas por el legislador básico y los diferentes escenarios que se pueden plantear.....	267
A) La carrera horizontal y el procedimiento de la evaluación del desempeño.....	272
a) La propuesta de carrera horizontal.....	272
b) La evaluación del desempeño.....	277
B) La carrera vertical y los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.....	281
a) La propuesta de carrera vertical.....	281

b) Los procedimientos de provisión «típicos».....	290
c) Los procedimientos de provisión «atípicos».....	298
C) La promoción interna (vertical y horizontal) y los procesos selectivos.....	316
D) La simultaneidad de las modalidades de carrera horizontal y vertical.....	329
5. Conclusiones.....	333

CAPÍTULO CUARTO

LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS (TRAS EL EBEP): ¿MODELOS DE REFERENCIA?

1. El proceso de desarrollo del EBEP: la economía como factor determinante del empleo público.....	347
2. La carrera profesional en las nuevas leyes autonómicas de empleo público: características esenciales de los diferentes modelos.....	354
2.1. El modelo del Principado de Asturias.....	354
2.2. El modelo de la Comunidad Valenciana.....	370
2.3. El modelo de Castilla-La Mancha.....	393
3. Conclusiones.....	421

CAPÍTULO QUINTO

EN BUSCA DE UN MODELO: PROPUESTAS PARA SU CONFIGURACIÓN

1. El contexto de partida: la actual situación socio-económica y su repercusión sobre el empleo público.....	427
2. Variables de carácter normativo–institucional: el marco legal y reglamentario.....	433
2.1. Elementos comunes a las diferentes modalidades de carrera.....	435
2.1.1. La garantía de la inamovilidad y sus límites.....	435
A) La vertiente objetiva: la inamovilidad en el puesto de trabajo.....	435
B) La vertiente subjetiva: la inamovilidad en el empleo.....	441
2.1.2. La evaluación del desempeño como procedimiento común a todas las modalidades: un proceso progresivo de implementación.....	449
2.1.3. La función directiva y su conexión con la carrera profesional.....	464
2.1.4. La renovación de la formación como un factor estratégico del sistema.....	470
2.2. Presupuestos específicos para cada modalidad o itinerario de carrera.....	475

2.2.1. La carrera horizontal.....	476
2.2.2. La carrera vertical.....	478
2.2.3. La promoción interna.....	480
3. La variable de la gestión en la carrera profesional: las condiciones necesarias.....	482
3.1. El cambio de cultura organizativa y el fortalecimiento de las capacidades internas.....	482
3.2. La innovación en las políticas de gestión de los recursos humanos.....	490
4. A modo de conclusión: el itinerario de carrera profesional más viable.....	496
CONCLUSIONES FINALES.....	505
BIBLIOGRAFÍA.....	519
REFERENCIAS NORMATIVAS.....	543

INTRODUCCIÓN

Mi hipótesis de partida gira en torno al siguiente interrogante, ¿existen las condiciones necesarias para implementar la carrera profesional en nuestras Administraciones Públicas?. La respuesta, y ya adelanto mi tesis, es no. Y es que, en efecto, hay que tener en cuenta que esta materia, como tantas otras, requiere de mayores capacidades por parte de nuestras Administraciones Públicas que la mera aplicación de normas jurídicas.

Estas primeras consideraciones no impiden, sin embargo, que con el paso del tiempo podamos llegar a hablar en propiedad de la existencia de una carrera profesional en nuestras Administraciones Pública, si se aborda este objetivo con la suficiente serenidad, reflexión y la suficiente visión de futuro.

Desde esta perspectiva, mi trabajo de investigación pretende subrayar los elementos necesarios para la puesta en marcha de una carrera profesional en las Administraciones Públicas españolas, y más concretamente en el ámbito de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica y de las Entidades Locales, sin estar circunscritos a las particularidades de otros sectores como el docente, el sanitario y aquellos otros que se regulan por su legislación específica propia.

Cabe advertir también que este trabajo no analiza rigurosamente la historia y la problemática que este instituto jurídico ha planteado, y sigue generando en nuestro país o en otros países desde la perspectiva del derecho comparado, pues considero que ya existen excelentes trabajos que están referenciados en la bibliografía de este estudio que se han ocupado de estas vicisitudes.

Ello no significa, en cambio, que no se haya analizado estos antecedentes para poder conocer y extraer, de primera mano, unas lecciones

que me permitan identificar las principales disfunciones que el pasado nos ha venido a enseñar. Sin la ayuda de esas claves históricas difícilmente puede encontrarse una adecuada solución que nos ayude a definir un modelo de carrera profesional en el marco de una moderna política de recursos humanos.

Por ello, he analizado también cronológicamente los textos normativos y reglamentarios que abordan esta cuestión, así como la doctrina más especializada en la materia, siguiendo el siguiente recorrido:

El Capítulo primero parte de unas reflexiones preliminares sobre la organización de la carrera profesional en los diferentes sistemas de empleo público, en los que la doctrina ha venido diferenciando tradicionalmente entre la existencia de modelos abiertos y cerrados. Esta caracterización ha sido además una constante en el análisis del modelo español, y que he podido constatar a lo largo de este primer Capítulo en el que se estudian los primeros antecedentes en la materia, circunscritos a los Estatutos de López Ballesteros, Bravo Murillo, O'Donnell y Maura, hasta llegar a la reforma administrativa operada mediante la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

El Capítulo segundo arranca en una nueva página de la historia de nuestro país, con la promulgación de la Constitución de 1978 y los nuevos parámetros delimitadores del empleo público que deja planteados, lo que nos llevará al estudio de la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública de 1984, y las sucesivas medidas de reforma que pretenden allanar el camino hacia la aprobación de un Estatuto básico en la materia que permita configurar un modelo propio.

Estas experiencias del pasado nos permitirán comprobar, en el Capítulo tercero, de la mano del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, cómo la actual normativa básica viene nuevamente a repensar el modelo y a establecer unas nuevas reglas, elementos y parámetros mínimos que abren un amplio abanico de posibilidades para la configuración de un modelo de carrera profesional, en los diferentes ámbitos de nuestras Administraciones Públicas.

Esta nueva lectura del empleo público nos llevará, ya en el Capítulo cuarto, a analizar las alternativas planteadas por los diferentes legisladores que, hasta la fecha, han desarrollado propiamente los postulados del EBEP y han comenzado a articular sus propios modelos de carrera profesional.

En el último Capítulo, me centraré finalmente en subrayar los elementos y presupuestos que considero necesarios para la configuración de un modelo de carrera profesional en nuestro país. Es decir, dejar apuntados cuáles son los parámetros necesarios para que este instituto jurídico responda a las necesidades actuales y de futuro. Aportar, en definitiva, mis sugerencias y propuestas sobre la materia, con la finalidad de que estas últimas reflexiones puedan contribuir también a alimentar este arduo debate sobre la necesidad de articular una carrera profesional en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas.

Estas reflexiones nos llevarán a identificar otras variables necesarias para que esta configuración no se termine en el plano jurídico, sino que, asimismo, esas otras variables más en el ámbito de la gestión, permitan hacer viable las sugerencias de carácter integral que aquí propongo.

Desde este planteamiento, mis propuestas se estructurarán en variables de carácter normativo-institucional y variables en el ámbito de la gestión, las cuales, además, no sólo incidirán estrictamente en el objeto central de nuestro trabajo, pues como he ido apuntando también en los diferentes Capítulos, una adecuada articulación de esta institución no puede dejar de lado otras instituciones y elementos imprescindibles para que nuestro modelo de carrera camine en la buena dirección, es decir, en el marco de un sistema integral de empleo público, en el que los diferentes subsistemas aparezcan interconectados, y donde la carrera se sitúa como un elemento nuclear para el sistema.

En definitiva, la concepción de la carrera como un instrumento que ha de permitir una adecuada ordenación de los recursos humanos que potencie la

eficacia y efectividad de la organización en su conjunto, incentivando y profesionalizando al personal a su servicio.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS PRIMEROS PASOS: ¿HACIA LA DEFINICIÓN DE UN MODELO?

1. Reflexiones preliminares: la organización de la carrera profesional.

Como apreciación de partida debe tenerse en cuenta que en todo marco institucional de función pública, como señala LONGO MARTÍNEZ, podemos identificar cuatro elementos centrales básicos, a saber: Los sistemas e instrumentos de acceso, la organización de la carrera profesional, el conjunto de derechos y deberes de los empleados públicos y, la Administración del sistema (es decir, el grado de centralización o descentralización con que funciona el sistema de función pública)¹.

Sin embargo, como señala CÁDIZ DELEITO, «de todos los aspectos desgraciados de la reforma de la Función Pública, ninguno tan especialmente destacado como el que nos ocupa. Lo cual, por otra parte, no es casual. La regulación de la carrera profesional es el elemento clave del diseño de una política de recursos humanos, ya que a su vez condiciona y se ve condicionada, en mayor o menor medida, por los restantes elementos del sistema. Las disfunciones de cualquier elemento, la falta de coordinación entre ellos o el fracaso de alguno, acabarán tarde o temprano afectando a aquélla».

La carrera en general, como añade el autor, «tanto en la Administración como en cualquier empresa –que en esto pocas diferencias hay–, es la ordenación de la trayectoria profesional de un individuo para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos de la organización.

¹ LONGO MARTÍNEZ, F., *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Ed. Paidós Empresa, 2004, págs. 78-86.

Esta ordenación resulta sumamente compleja ya que debe contemplar temas tales como la selección, formación, ascensos, promoción interna, movilidad horizontal y retribuciones, conjugándoles para hacer atractivo y estimulante el servicio y la permanencia en la organización»².

La función pública se ve abocada a un progresivo deterioro si no se define un modelo de carrera adecuado hacia el futuro. En la búsqueda de ese modelo, como expresa GUTIÉRREZ REÑÓN, «se hace precisa una reflexión sobre los objetivos que ha de perseguir la carrera en el marco de una moderna política de recursos humanos. Y al considerar las alternativas posibles para el diseño de la carrera sería útil tener en cuenta las experiencias del pasado».

La necesidad de ordenación de la carrera surge, explica el autor, «como consecuencia de la profesionalización de la Administración, principio en el que se basa la ordenación de la Función Pública en los países desarrollados del mundo occidental. La profesionalización implica el acceso a través de un sistema de mérito. Cuando la legitimidad para el desempeño de los puestos reside en la confianza, esa confianza tiene un fundamento subjetivo y ha de apreciarse libremente por quien efectúa el nombramiento. Pero si lo que legitima ese nombramiento es la aptitud profesional, debe garantizarse que sean los más capaces –y no los más afines– quienes ocupen los puestos y han de establecerse reglas que protejan el interés público frente a cualquier clase de favoritismo. De hecho, aunque el favoritismo puede adoptar múltiples variantes, la forma de favoritismo más extendida en las democracias occidentales ha sido el clientelismo político (*spoils system* o consideración del puesto administrativo como botín político en la terminología anglosajona). Por

² CÁDIZ DELEITO, J.L., «Notas sobre la carrera profesional del funcionario público», *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 99 y ss. Quede sentado, como añade, «que la carrera profesional es un instrumento o herramienta de política de recursos humanos, y que por lo tanto estará al servicio de los objetivos que la misma pretenda. Lo que nos lleva, necesariamente, a plantearnos el tipo de organización que contemplemos, las finalidades que pretende cumplir y los valores que asume como propios, tanto oficialmente como informalmente. Y esto, por más que una obviedad, es de una importancia primordial, con repercusiones nada despreciables».

eso, históricamente, la ordenación de la carrera administrativa surge como alternativa al clientelismo político»³.

La ordenación de la carrera profesional, sin embargo, se configura de forma distinta según responda al sistema del puesto de trabajo (conocido como sistema abierto) o al sistema de carrera (también denominado sistema cerrado). Así comprobaremos, como señala OLMEDO GAYA, «que si bien las transformaciones del empleo público varían de unos países a otros no es menos cierto que se mantienen algunos rasgos comunes»⁴.

Las principales características podrían sintetizarse en una serie de notas que vienen señalándose entre nuestra doctrina. Así, por un lado, en los sistemas de empleo público abiertos del modelo anglosajón podrían subrayarse las siguientes⁵:

³ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 20 y ss.

⁴ OLMEDO GAYA, A., «Evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública», en *Lecciones de Función Pública* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Ana Olmedo Gaya), Granada, Ed. CEMCI, 2002, pág. 67.

En este punto, es de gran interés la recopilación realizada en la revista *Documentación Administrativa*, Nº 212-213, 1987, págs. 229 y ss., sobre la legislación extranjera de Alemania (traducción de Antonio Jiménez Blanco), Francia (traducción de Juan de la Cruz), Italia (traducción de Carmen Chinchilla) y Estados Unidos (traducción de Ana Recarte Vicente-Arche) acerca de la carrera administrativa así como la bibliografía esencial sobre esta temática en los referidos países.

⁵ En el modelo abierto, como señalan CASTILLO BLANCO y QUESADA LUMBRERAS («La profesionalización de la función pública local en América Latina: Evolución, modelos y propuestas», en *REALA* Nº 302, 2006, pág.166), «el papel del Estado es mucho menos significativo y visible, y tienden a limitarse y controlarse sus poderes, destacando el papel de los diferentes agentes sociales como configuradores de la sociedad. Los valores asociados a este modelo son los de la imparcialidad, la transparencia o el pragmatismo en la actuación de los gobiernos y administraciones. El modelo abierto de servicio civil, se basa en la diferenciación de los puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas. El sistema administrativo anglosajón (y más específicamente los casos de Reino Unido y EE.UU.) es el que mejor refleja los criterios del modelo abierto de servicio civil en los que aparece una clara línea de continuidad, sin rupturas traumáticas o radicales, a diferencia de los modelos de la Europa continental en los que destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantiene estable el sistema administrativo». Un segundo rasgo caracterizador se centra en las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos. En este punto, como añaden, «los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al “pluralismo”, caracterizado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada de forma independiente de la intervención del Estado». En el mismo sentido se expresan BALLART, X. y RAMIÓ, C., *Ciencia de la Administración*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2000.

Para una mayor comprensión del sistema administrativo anglosajón resulta de gran interés, en el caso británico, la obra de WADE, H.W.R., *Derecho Administrativo* (Traducción de Mariano Baena de Alcázar y Elena Bardón Fernández), Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1971.

1) La idea clave de este sistema es la del puesto de trabajo que puede ser definido como la unidad estructural básica integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una persona⁶.

2) Se basa en un inventario previo muy preciso de los puestos de trabajo, como se hace en las empresas privadas, limitándose la Administración a seleccionar las personas adecuadas que, con cierta frecuencia, provienen del sector privado⁷.

3) Se da preferencia en la selección a pruebas de tipo «práctico», entendiéndose por tales las que permitan determinar que aspirante puede hacerse cargo con más competencia del puesto de trabajo por el que se compete⁸.

Y, en el caso norteamericano, el trabajo de NIGRO, F. A. y NIGRO, LL.G., *Administración pública moderna*, Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

⁶ Como indica GUTIÉRREZ REÑÓN («La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, págs. 64-64): «La relación de servicio está circunscrita al desempeño del puesto y cesa cuando el funcionario deja de desempeñarlo, bien por renuncia propia o por la supresión del puesto. No existe en este sistema una carrera en el sentido que esa expresión tiene habitualmente entre nosotros».

⁷ Un objetivo de la clasificación de puestos es, como expresa FÉREZ FERNÁNDEZ («La carrera administrativa en los Estados Unidos», en *Documentación Administrativa*, N° 210-211, 1987, pág. 521), «establecer una racional y sistemática estructura de trabajos basada en su valoración para la organización. La clasificación de puestos considera y mide la implicación relativa de la capacidad, esfuerzo y responsabilidad requerida de los empleados para un funcionamiento satisfactorio y acorde con las medidas sobre niveles de retribución adecuados».

⁸ A modo de ejemplo, como nos suministra asimismo FÉREZ FERNÁNDEZ («El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado», en *Documentación Administrativa*, N° 241-242, 1995, pág. 74), «nos parece ilustrativa la sistematización que GOODALE hace de los fallos más comunes en las entrevistas de selección y de su propuesta de mejora, que es aplicable tanto al sector público como al privado y que se basa en estudios empíricos realizados en Estados Unidos, donde las normas sobre selección son comunes a ambos sectores y son controlables por la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo que, a su vez, ha elaborado unas normas muy detalladas sobre como deben desarrollarse los procesos de selección (son las denominadas Guías Uniformes)».

Cabe subrayar como expresa ILDEFONSO HUERTAS, R.M., *Tres modelos comparados de función pública y sus procesos de selección*, Sevilla, Ed. IAAP, 2004, pág. 202: «De los distintos procedimientos que pueden emplearse para contratar al empleado público, lo que se desprende es un mayor mimo de los intereses generales, entendidos como el interés de la Administración en contar con fuerza de trabajo cualificada y eficiente. Esto no significa que las garantías para los candidatos sean inexistentes (téngase en cuenta la acusada intervención para asegurar la igualdad de trato a minorías étnicas, de género y excluidas) pero, sin duda, no se colocan en el mismo grado de elaboración formal que en el sistema español».

4) La realización del reclutamiento para un puesto especial determina la exigencia de una experiencia previa en el desempeño de las funciones⁹.

5) Detrás de este sistema se asienta una Administración en línea con el sector privado, sometida al mismo ordenamiento que el resto de operadores jurídicos y que actúa muy descentralizadamente. La existencia de grandes empresas facilita el intercambio laboral entre el sector público y el privado¹⁰.

6) La Administración no tiene que ocuparse de la formación de los funcionarios, sistema de ascensos, situaciones administrativas, etc.¹¹

7) La relación es generalmente de contrato laboral y los conflictos son resueltos por la justicia ordinaria¹².

⁹ Como señala OLMEDO GAYA («Evolución histórica de la función pública...», *op.cit.*, pág. 67), «los sistemas de empleo se organizan en virtud de las necesidades de personal por lo que el reclutamiento tiene lugar para un puesto concreto que no habilita desempeñar otros empleos».

¹⁰ Como indica RICHARDS, S., «La flexibilidad en la gestión de personal: Algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado», en OCDE. *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública* (Traducción de Elisa Romero Sebastián), Madrid, Ed. INAP, 1995, págs. 34-35: «La función pública, tanto si se le reconoce como si no, está tratando en el momento actual de seguir nuevas vías en materia de reforma de la gestión. Está consiguiendo transformaciones radicales organizativas, no simplemente cambiando un modelo de organización por otro, como intenta el Servicio Postal, sino creando un nuevo modelo que combina procesos de elecciones colectivas en el centro del proceso de distribución de recursos con un modelo de mercado, o modelo descentralizado, que promueve una mejor valoración del dinero: la flexibilidad en la gestión de personal es un elemento esencial de esta última parte de la estrategia, pero es más difícil de conseguir debido a la primera».

¹¹ Los partidarios del sistema abierto lo defienden, como señala PARADA VÁZQUEZ (*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid, Undécima edición, Ed. Marcial Pons, 1997, págs. 387-388), «afirmando que si bien exigen un gran trabajo de clasificación de los puestos, después la Administración no tiene por que preocuparse de la formación, de los ascensos, de las pensiones y del personal sobrante el que se despide libremente cuando no es necesario el puesto que ocupa, o se selecciona de nuevo cuando se crean servicios diferentes. Así, se obtiene también una mayor rentabilidad, pues, en principio, no se tiene mas personal que el necesario y las Administraciones recibe a través de los flujos de personal el sentido de eficacia de las empresas privadas. De esta forma, además, la Administración no es un mundo aparte en el interior de la nación, sino que esta abierta e interpenetrada por otras organizaciones».

¹² En Italia, como indica LONGO (*Mérito y flexibilidad...*, *op.cit.* pág. 161) la orientación «privatizadora» protagonizada en 1993 «ha reconducido el empleo público bajo el derecho civil y laboral común, estableciendo que las relaciones y condiciones de trabajo pasen a regularse mediante contratos individuales y convenios colectivos y a ser tuteladas por los tribunales laborales ordinarios». En este sentido puede verse también la obra de SEVERO GIANNINI, M., *Derecho Administrativo* (Traducción de Luis Ortega), Madrid, Ed. MAP, 1991. Y los trabajos de SÁNCHEZ MORÓN, M., «Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público», *RAP*, N° 134, 1994, págs. 471-490; MARINA JALVO, B., «Sobre las últimas reformas italianas del empleo público»,

8) La flexibilidad y la rentabilidad son las notas características de este modelo¹³.

9) No existe la nota de permanencia, lo cual permite una gran flexibilidad al sistema, pudiendo adaptarse los efectivos de personal a las necesidades de los programas presupuestados. El personal que trabaja en la Administración es despedido cuando su puesto resulta innecesario o no es desempeñado con la competencia exigida¹⁴.

Por otro lado, en la base del sistema de empleo público cerrado del modelo europeo continental-occidental, las características serían diferentes y podrían reseñarse las siguientes¹⁵:

RAP, N° 137, 1995, págs. 485-510; y, MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., «La reforma de la relación de empleo público en Italia», *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 2, 1995, págs. 27-46.

¹³ En opinión de GUSTAFSSON, L., «Promover la flexibilidad mediante políticas salariales: Experiencia de la Administración Nacional sueca», en *OCDE. Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública* (Traducción de Elisa Romero Sebastián), Madrid, Ed. INAP, 1995, pág. 54: «conviene resaltar que la instauración de políticas de personal más flexibles presupone una transformación general del control del gobierno sobre los diferentes sectores de la Administración. La introducción a una gestión a largo plazo por objetivos políticos junto con una evaluación más eficiente (que, a menudo, supone una reforma presupuestaria), es esencial para que los asuntos de personal sean descentralizados con éxito. Si esta transformación no se alcanza, la gestión de personal no se adaptará a las actividades de la Administración que, por supuesto, es el objetivo primordial de la flexibilidad».

¹⁴ Como señala GUTIÉRREZ REÑÓN («La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, pág. 65): «La valoración que se haga de las ventajas e inconvenientes del sistema de puestos depende, en gran medida, de las características sociales y de la cultura administrativa del país respectivo. Ese sistema nació en los Estados Unidos por la reticencia a admitir la idea de una dedicación profesional permanente al servicio público y la voluntad deliberada de favorecer la movilidad del personal entre el sector privado y la Administración. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha producido una marcada evolución. Aparte de la adopción del sistema de carrera en ciertos servicios específicos, el paso más significativo en este sentido se da en 1978, al excluir del sistema de puestos la zona superior de la Administración Federal, atribuyendo el desempeño de los puestos de esa zona al Senior Executive Service, que viene a ser lo que nosotros llamaríamos un Cuerpo Directivo».

¹⁵ En el modelo cerrado, como señalan CASTILLO BLANCO y QUESADA LUMBRERAS («La profesionalización de la función pública local en América Latina: Evolución, modelos y propuestas», en *REALA* N° 302, 2006, pág.166), «el Estado juega un papel central y muy visible como configurador de la sociedad. Como valores destacados de esta tradición se destacan los de seguridad jurídica, la equidad y la igualdad ante la ley. El modelo cerrado de función pública parte de la consideración de que el empleado público va a estar vinculado a lo largo de la vida profesional a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo, y haciendo carrera a lo largo de ésta; uno de los primeros elementos distintivos de estas tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Con estas características los sistemas administrativos europeos de base continental (con referentes como Francia, Alemania o España y con las necesarias matizaciones en el último caso) representan los principios del modelo cerrado de servicio civil y adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del

1) El elemento fundamental de este sistema es, en primer lugar, la posibilidad de contar con personal más cualificado, con una experiencia superior adquirida desde la iniciación al servicio, un perfeccionamiento adecuado a las funciones públicas y una continuidad asegurada en el desempeño de la función pública dada la permanencia¹⁶.

2) Las personas que ingresan en la Administración Pública, después de superar las diferentes pruebas de ingreso, entran en un cuerpo general o especial, normalmente jerarquizado, en el que pueden ascender desde los últimos niveles hasta los de más categoría¹⁷. El ascenso se posibilita a través de la antigüedad, méritos o capacidad¹⁸. Por regla general, los sistemas de

sistema político». En esta tradición administrativa, añaden, «los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto con una clara actividad intervencionista, o alternativamente en un contexto donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo».

En el caso español nos encontramos dos elementos distintos como señala CATALÁ POLO, R., «La función pública española: características generales», en la obra colectiva *La Administración Pública española*, Madrid, Ed. INAP, 2002, pág. 73: «la selección por Cuerpos y la clasificación de puestos de trabajo. Incorpora, por lo tanto, elementos del sistema anglosajón de puestos a un modelo de corte francés o de carrera».

Por su parte, la función pública de la Unión Europea también ha sido encuadrada por nuestra doctrina dentro de los sistemas cerrados o de carrera. Al respecto es imprescindible el trabajo de FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Función pública comunitaria*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2000. Asimismo resulta de gran interés la obra de JUNQUERA GONZÁLEZ, J., *La función pública en la «Europa de los Doce»*, Madrid, Ed. INAP, 1986; ARROYO GÓMEZ, M.A., «La carrera administrativa en la Función Pública de las Comunidades Europeas», *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 363-367. Y, más recientemente, el trabajo de LEVI, L., «La Función Pública Europea», *Revista catalana de dret públic*, Nº 45, 2012, págs. 1-20.

¹⁶ Como nos recuerda MODERNE, F., «Observaciones en torno al principio de carrera en la función pública francesa» (Traducción de Jesús Prieto de Pedro), en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, pág. 373: «Apenas es preciso recordar que el principio de “carrera” se opone al de “empleo”. A tal fin frecuentemente se puede apelar a la distinción entre los sistemas de función pública “cerrada” (presididos por la idea de carrera) y los sistemas de función pública “abierta” (presididos por la noción de empleo). La función pública en Francia (y en diversos países europeos) se encuentra tradicionalmente inspirada por el principio de “carrera” en tanto el funcionario seleccionado por el Estado no es reclutado para un empleo determinado, en función de las características de ese empleo y de su supuesta capacidad para el mismo, sino para desarrollar su actividad “profesional”, al margen de los diferentes destinos que haya de desempeñar, por tiempo indefinido y al servicio del poder público».

¹⁷ En los sistemas de carrera, como señala OLMEDO GAYA («Evolución histórica de la función pública...», *op.cit.*, pág. 67), «existe un modelo jerarquizado en el que los empleados pueden ascender a través de una serie de niveles hasta llegar al nivel máximo que les corresponda».

¹⁸ En Alemania, como nos señala DEGEN («La carrera administrativa en la República Federal de Alemania» (Traducción de Blanca Lozano), en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, pág. 442): «Este criterio se refiere a la cualificación profesional del candidato para el grado al que postula. La Constitución no dice nada sobre el procedimiento que debe seguir la Administración para juzgar adecuadamente la cualificación de un candidato a la función pública o de un agente que presente su candidatura con vistas a su promoción. La “capacidad profesional” en el sentido del artículo 33, párrafo 2, GG se basa en los resultados obtenidos por

promoción afectan, en forma negativa, a los poseedores de un cierto espíritu de empresa en favor de las personas capaces de trabajar en equipo y de manifestar un práctico espíritu de compromiso¹⁹.

3) El régimen jurídico de este sistema es el Derecho administrativo y no el Derecho laboral y se dan dos hechos fundamentales: la exigencia de un estatuto especial y la jerarquización²⁰.

4) El comienzo en el servicio se produce en edades muy jóvenes, con exclusión de reglas excepcionales o de personas que, por méritos

el agente en el desempeño de su trabajo. Esta es la razón por la que en materia de selección la capacidad profesional no juega en principio ningún papel, y por el contrario su papel es determinante en materia de promoción». En este sentido puede verse también el trabajo de SALMERÓN SALTO, M.H., «Modelos comparados de empleo público», en *Situación actual y tendencias de la función pública española* (Coord. Federico A. Castillo Blanco), Granada, Ed. CEMCI-Comares, 1998, págs. 81-118.

Por su parte, y para una mayor comprensión del sistema administrativo alemán, es de gran interés la obra de STERN, K., *Derecho del Estado de la República Federal Alemana* (Traducción parcial del Tomo I por Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón), Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

¹⁹ Como expresa RIDLEY, F., «La carrera administrativa en Gran Bretaña» (Traducción de Silvia del Saz Cordero), en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, pág. 500: «Los sujetos dotados de un verdadero espíritu de empresa tienen tendencia a mostrarse demasiado incisivos, y lo que la Función Pública busca, sin embargo, son funcionarios capaces de trabajar en equipo y de hacer gala de un espíritu de compromiso. No se buscan funcionarios dinámicos, a los que imiten sus colegas, que patenten ostensiblemente sus ambiciones o que se presenten como excesivamente inteligentes (Gran Bretaña es posiblemente el único país donde se utiliza la expresión “demasiado inteligente” en sentido despectivo). Los mandarines británicos no dejan transparentar su energía o su brillantez intelectual como hacen ciertos tecnócratas franceses, y no presumen de estar investidos de una misión». En palabras de PARADA VÁZQUEZ, J., «La degeneración del Modelo de función pública», en *La Administración Pública española* (Dir. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz; Coord. María Calvo Charro), Madrid, Ed. INAP, 2002, págs. 846: «La dimensión de la total entrega al servicio que está en la base de las organizaciones militares y en el modelo primero de los cuerpos de funcionarios de la función pública cerrada o corporativismo de servicio, y que nacen siguiendo el modelo napoleónico en España, Bélgica e Italia, se ve muy claramente desde el concepto de institución voraz puesto en circulación por Lewis Coser para referirse a las instituciones que demandan un compromiso total de sus miembros, pretendiendo acaparar en exclusiva su lealtad y entrega a la organización, impidiendo desarrollen compromisos y lealtades alternativos con otras instituciones y grupos, porque dichos compromisos podrían entrar en conflicto con –y, por tanto, mermar– el compromiso que la institución voraz exige a sus miembros».

²⁰ El sistema de carrera responde, como señala GUTIÉRREZ REÑÓN («La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, pág. 65), «a una concepción más elaborada de la Función Pública. Parte de la base de que los funcionarios van a prestar sus servicios a la Administración durante toda su vida activa. A lo largo de ella no van a permanecer en un mismo puesto, sino que van a desempeñar una serie de puestos diferentes. Desde esta perspectiva, el marco de referencia para la selección no puede ser el puesto, sino la actividad profesional. Ello conduce a organizar la Función Pública en colectivos diferenciados por la naturaleza profesional de la actividad que van a prestar. La naturaleza de la actividad profesional determina la clase de formación inicial que ha de exigirse para el ingreso en cada colectivo, así como la trayectoria profesional previsible».

excepcionales, ingresan en la Administración Pública después de una experiencia profesional muy valiosa²¹.

5) Existe un sistema de requisitos individuales y de exámenes que en algunos países se completa con la realización de un curso en «Escuelas de funcionarios» y con un período de prácticas.

6) Existe cierta incomunicabilidad entre los sectores privado y público²².

7) La rigidez del sistema de carrera obliga a la necesidad de establecer programas concretos de formación y adiestramiento, ya que la Administración debe utilizar sus medios personales, adaptándolos tanto a las meras actividades y servicios que presta como a las innovaciones tecnológicas que permitan la mejora en el desempeño de las funciones públicas tradicionales²³.

²¹ Como nos explica DE MONTRICHER, N., «La función pública en Francia: problemas y perspectivas», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen 57, N° 3, 1991, pág. 74: «El cimiento del sistema francés de función pública es la noción de “carrera”. El individuo elige una profesión concreta, el “servicio administrativo”, y se compromete con una carrera en la función pública. Toda la vida profesional del funcionario se organiza según reglas generales de naturaleza impersonal, que pretende garantizar la igualdad entre los empleados y protegerlos frente a las decisiones arbitrarias de los superiores. Así, los funcionarios son seleccionados por oposición, la formación es general, la promoción depende más o menos de la antigüedad y las retribuciones evolucionan según una escala predeterminada. En la actualidad, esos principios están siendo cuestionados –con la aceptación parcial del personal administrativo, que conviene en que el público debiera obtener servicios de mejor calidad–».

²² Un ejemplo de esta incomunicabilidad entre el sector público y el sector privada la podemos encontrar en Japón. Como nos comenta IKARI, S., «Aspectos de la política de personal en la función pública japonesa», en *OCDE. Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública* (Traducción de Elisa Romero Sebastián), Madrid, Ed. INAP, 1995, pág. 88: «Los intercambios en esta área son relativamente escasos debido principalmente al *status* legal especial de los funcionarios. Sin embargo, recientemente ha sido posible que los investigadores consigan un trabajo temporal en el sector privado y que vuelvan después a un puesto en el sector público, aunque esta opción no está abierta al personal de administración. durante los periodos de crecimiento económico, los altos funcionarios en el sector público aceptan con frecuencia nombramientos ejecutivos en las empresas privadas, una vez que se han retirado. Estas oportunidades están disminuyendo ahora, cuando la economía crece más lentamente y las empresas tienden a cubrir los puestos ejecutivos por promoción interna. Los empleados en el sector privado, especialmente los economistas, pasan en ocasiones algún tiempo en el sector público recibiendo formación, aunque esto no es frecuente. Durante este tiempo se les considera funcionarios».

²³ Como nos relata MUÑOZ AMATO, P., *Introducción a la Administración Pública. Relaciones Humanas y Administración de Personal*, Tomo II, México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957, pág. 70: «La École Nationale d'Administration de Francia se creó en 1945 como centro gubernamental de altos estudios, con los propósitos de remediar la insuficiencia de los programas universitarios y de todo el sistema de preparación para el servicio público; corregir los defectos del reclutamiento, inclusive la descentralización que fomentaba especializaciones excesivas; democratizar las oportunidades de empleo; dar a los funcionarios

Aunque la distinción tradicional entre sistemas de carrera y de puestos sigue siendo interesante en términos de la tendencia general que presenta cada país, como señala la OCDE, «la mayoría de ellos no encaja perfecta y exclusivamente en una de las dos categorías. Ningún sistema de empleo público del área de la OCDE constituye un caso puro de uno u otro modelo, y esta tendencia se agudiza con el tiempo, ya que suelen adoptar algunos procedimientos del otro sistema para poder mitigar las debilidades de su propio modelo»²⁴.

Así, como expresa también PARADA VÁZQUEZ, «ninguno de estos sistemas se da en estado puro, pero es claro que inspiran los modelos históricos de función pública, que adscribiéndose a un sistema cerrado o abierto admiten elementos del otro o caminan en dirección opuesta a sus orígenes»²⁵.

De hecho, entre el sistema de carrera y el sistema de puesto existe un tercer género, como afirma BLANCO GAZTAÑAGA, «que en puridad es un subtipo del sistema de carrera: el sistema de gestión departamental, que se caracteriza por la selección y desarrollo de la carrera en el ámbito ministerial. Es el sistema de Finlandia. El ascenso se produce por los criterios de antigüedad y mérito dentro de cada departamento. La motivación de los funcionarios se efectúa tanto mediante la promoción, que es departamental, como por los incentivos económicos. La aplicación de la retribución por desempeño está encontrando dificultades por la existencia de un concepto colectivo de responsabilidad. Asimismo, sin cuestionar la inamovilidad en la

una formación humanística “con sentido de lo que es Estado”; y en resumen, mejorar la administración pública mediante la educación de su personal».

²⁴ OCDE, *La modernización del Estado: El camino a seguir* (Traducción de Sonia Piedrafita Tramosa), Madrid, Ed. INAP, 2006, pág. 196.

²⁵ PARADA VÁZQUEZ, J., *Derecho Administrativo II...*, op.cit., pág. 389. Así, como señala el autor, «el sistema español, partiendo de un sistema típico o cerrado de inspiración francesa, se orienta decididamente hacia un sistema abierto de influencia norteamericana, después de la reforma de 1964 y de la Ley de Medidas de 2 de agosto de 1984. Por el contrario, el sistema norteamericano, prototipo de sistema abierto, ha ido poco a poco aceptando elementos propios del sistema cerrado. Incluso se puede decir que el modelo laboral privado responde en algunos países a un sistema cerrado, análogo al de la función pública de carrera, como es regla en las grandes empresas o corporaciones japonesas».

condición de funcionario, se están implantando contratos de duración determinada para los directivos públicos. Este sistema favorece la existencia de una fuerte cultura departamental y una gran especialización. Sus mayores debilidades se centran en la escasa movilidad interdepartamental y en la dificultad en promover una cultura común para toda la Administración»²⁶.

Lo cierto es, en cualquier caso, que en una sociedad como la actual, con vertiginosos cambios en las tendencias de gestión de recursos humanos y con unas demandas cada vez más importantes de la ciudadanía hacia la Administración, un sistema rígido y cerrado con mayor dificultad puede dar respuesta a esas demandas y exigencias. Se necesitan instituciones flexibles cuya capacidad de adaptación al cambio sea posible. No obstante, los sistemas totalmente abiertos también ofrecen desventajas respecto de otros valores y principios que parecen relevantes y que es preciso reforzar: la permanencia de las instituciones, los principios de ética pública, la vocación de servicio de los empleados públicos, la independencia, imparcialidad, objetividad y trato igualitario en la relación con los ciudadanos, etc.

La discusión sobre su conveniencia tiende a centrarse sobre los valores que subyacen a ambos modelos, aunque ciertamente puede incurrirse en estereotipos. Se contraponen un modelo abierto asociado a la flexibilidad, al dinamismo y a la eficacia y la eficiencia, a un modelo cerrado vinculado a la rigidez y a la burocratización, que pueden tender a convertirse en un obstáculo para el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Ciertamente, alejarse de la mentalidad y del modelo burocrático clásico no es fácil para las instituciones públicas. De hecho, como señala PRATS CATALÀ, «la superioridad del modelo de organización burocrático no sólo se ha querido fundamentar con las consecuencias antes descritas (previsibilidad, garantía de derechos económicos), sino también en la presunción de que el

²⁶ BLANCO GAZTAÑAGA, C., «La carrera administrativa», en *Presupuesto y Gasto público*, N° 41, 2005, pág. 204.

modelo aseguraba el cumplimiento eficaz de los fines de la Administración. Esta pretensión se encuentra hoy completamente cuestionada»²⁷.

Efectivamente, desde hace ya algunos años, la modernización del sector público y, más concretamente, de la gestión de recursos humanos ha sido (y sigue siendo) un tema recurrente en la agenda gubernamental de los diferentes países. Este interés creciente en la gestión de los recursos humanos (GRH) de las organizaciones públicas se debe principalmente a tres factores, como señala YNTEMA: «En primer lugar, a la necesidad de reducir el gasto público. En segundo lugar, al aumento de la demanda y de las expectativas que se ofrecen. Y, en tercer lugar, al aumento de la complejidad del sector público. El crecimiento de las organizaciones, la interdependencia sistemática y el empequeñecimiento del mundo, son las razones por las cuales las consecuencias de cualquier decisión ya no pueden considerarse como externalidades aceptables. Para cambiar la tendencia general de la sociedad occidental debemos mejorar las capacidades de gobernar. La reforma de la GRH es un instrumento importante para conseguirlo. La calidad del sector público es cada vez más importante. La necesidad de reducir el gasto público y ofrecer unos servicios públicos de calidad son los valores básicos de la reforma de la GRH en el sector público»²⁸.

Además, este incremento de la preocupación por la GRH es a consecuencia de la nueva preeminencia que, como añade LONGO MARTÍNEZ, «las personas han adquirido en nuestras sociedades. Nuestros modelos mentales han ido interiorizando la trascendencia del activo humano para el éxito de casi cualquier proyecto colectivo de envergadura, y esas percepciones se han trasladado, al menos en parte, al interior de los sistemas públicos».

²⁷ PRATS CATALÁ, J., *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Ed. INAP-IIG, 2005, págs. 104-105.

²⁸ YNTEMA, P., «La gestión de los recursos humanos en el sector público» (traducción de Àngels Catalá), en *Lecturas de Gestión Pública* (Selección de textos por Quim Brugué y Joan Subirats), Madrid, Ed. INAP-BOE, 1996, págs. 301-302. La gestión de recursos humanos se refiere, como define, «a una gestión del personal que pretende que las necesidades, los valores y las habilidades individuales estén en equilibrio con los objetivos de la organización».

En buena parte, dice el autor, «estos cambios reflejan pulsiones y tendencias apreciables también en las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil y obedecen a corrientes sociales de fondo que han transformado en los últimos años los ámbitos en los que se define, se organiza, se prepara, se formaliza, se dirige, se produce y se extingue el trabajo humano. Los cambios en la gestión pública de los recursos humanos adquieren así connotaciones de aproximación entre las formas de gestionar el empleo y las personas en las organizaciones que pertenecen al sector público y las que actúan fuera de él». Por ello, a su juicio, «la necesaria flexibilización de las políticas y prácticas de GRH en el sector público debe ir de la mano de la potenciación, también imprescindible, de las reglas, formales e informales, los mecanismos y los incentivos necesarios para fortalecer las garantías del mérito y profesionalidad del empleo público»²⁹.

Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. Como señalan POLLIT y BOUCKAERT: «Los beneficios de los grandes cambios introducidos en los procedimientos y estructuras de las agencias públicas no se suelen ver hasta pasado tres, cuatro, cinco o más años desde que se puso en marcha el programa de reformas. Y es que para empezar, es necesario disponer de nueva legislación. Después hay que analizar la situación y, consecuentemente, diseñar, formular y perfeccionar nuevos procedimientos, hay que familiarizar al personal con ellos, definir nuevos roles y establecer los sistemas de recompensa adecuados. Deben establecerse nuevos sistemas de evaluación, informar a los usuarios del servicio y a otros posibles interesados y buscar soluciones para tratar de atajar las inseguridades que causan las novedades tanto en el personal como en los usuarios»³⁰.

²⁹ LONGO MARTÍNEZ, F., *Mérito y flexibilidad...*, op.cit., págs. 237 y ss. Mérito y flexibilidad son, a su juicio, «componentes esenciales del empleo público de nuestra época. Se trata de elementos que ni se contraponen ni se disputan un territorio previamente delimitado, como si se tratara de un juego de suma cero, en el que es necesario que una parte pierda para que la otra gane. Por el contrario, los nuevos diseños de gestión de las personas en las organizaciones del sector público deben perseguir que ambas dimensiones se desarrollen, fortaleciéndose recíprocamente, en un círculo virtuoso de importancia crucial para la gobernabilidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos».

³⁰ POLLIT, C. y BOUCKAERT, G., *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado* (Traducción de Isabel Lombardero Lasarte), Madrid, Ed. INAP, 2010, pág. 25.

Las consideraciones anteriores aplicadas a nuestro tema concreto nos hacen ver, como expresa PRATS CATALÀ, «que un replanteamiento en clave gerencial de las regulaciones y actividades de personal referentes a la misma ha de comenzar preguntándose en función de qué política de personal es, de qué valores, en qué condiciones y para qué objetivos estratégicos queremos que se regule y se aplique la carrera administrativa»³¹.

La respuesta a estos interrogantes, sin embargo, no pueden pasar por desapercibido ante las experiencias del pasado. A pesar de las dificultades que entraña el estudio de la evolución histórica resulta indispensable porque, como expresa GUTIÉRREZ REÑÓN, «sólo en ella podemos encontrar explicaciones para entender ciertas características de nuestra Función Pública que, sin la ayuda de esas claves históricas, resultarían incomprensibles o, pero aún, podrían ser gravemente mal interpretadas. Todo reformador tiene la tentación de hacer borrón y cuenta nueva, de volver la página y reiniciar la historia desde una nueva lógica, modelando la realidad de acuerdo con el modelo plasmado en una norma legal. Y, sin embargo, una breve excursión por la normativa histórica, basta para demostrar cuán abundantes han sido los intentos reformadores y cuán limitados sus efectos reales, cómo el voluntarismo legal puede resultar a veces estéril o aún perturbador a la larga y cómo los efectos secundarios pueden llevar a resultados muy distantes de los objetivos perseguidos»³².

Desde esta perspectiva también, y antes de dar respuesta a los interrogantes planteados más arriba, nos dirigimos en primer lugar, a conocer más específicamente las características que han rodeado al modelo español durante su devenir histórico. Para poder así extraer algunas lecciones que nos ayuden a definir un modelo de carrera profesional en el marco de una moderna política de recursos humanos.

³¹ PRATS CATALÀ, J., «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas», *Documentación Administrativa*, N° 210-211, 1987, pág. 132.

³² GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, pág. 20.

Veamos, en consecuencia, los precedentes legislativos de la función pública en nuestro país que son el antecedente y la casusa de la actual normativa porque, como señala OLMEDO GAYA, «en el mundo del derecho hay más de adaptación y de reforma de la legislación anterior al cambio social, que de modificación por creaciones *ex novo* de la ley»³³.

2. Los primeros antecedentes normativos: los Estatutos de López Ballesteros, Bravo Murillo, O'Donnell y Maura³⁴.

El modelo español comenzará importando a lo largo del siglo XVIII, como señala PARADA VÁZQUEZ, «los elementos del sistema francés de función pública cerrada, con la consiguiente estructuración de los funcionarios en cuerpos jerarquizados de ámbito y gestión departamental. No obstante, existían elementos prefigurados en el Antiguo Régimen en que la influencia francesa sobre los ilustrados españoles se manifestaba ya con la creación de cuerpos y escuelas de funcionarios de gran significación, como el Cuerpo y la Escuela de Ingenieros de Caminos, a finales del siglo XVIII, o la aparición de reglas que incorporan el principio de mérito y de jerarquización funcional, básica en un sistema de carrera, como las recogidas en la Novísima Recopilación sobre el modo de provisión de los Corregimientos y Alcaldías Mayores (Real Decreto de 29 de marzo de 1783)»³⁵.

Así desde los comienzos del sistema del funcionariado español, como nos indica MORELL OCAÑA, «se va instrumentalizando el ingreso en la Administración del Estado a través de un sistema de Escuela. Es el propio Estado el que ha de promover la implantación de determinados saberes útiles; sobre todo cuando se echan en falta, incluso, para el desarrollo de las tareas administrativas». Se aprecia ya, como añade el autor, «la influencia francesa, que va colocando una carrera funcional diferente, y a su comienzo un

³³ OLMEDO GAYA, A., «Evolución histórica de la función pública...», *op.cit.*, pág. 50.

³⁴ El contenido íntegro de estos textos legales puede verse en el trabajo de GONZÁLEZ ANTÓN, R., *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*, Madrid, Ed. MAP, 1996.

³⁵ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II...*, *op.cit.*, pág. 418.

sistema de ingreso que gira en torno a un característico examen, luego diseñado con los rasgos tradicionales del sistema de oposiciones. Al margen del sistema de Escuela, durante el siglo XIX el ingreso es pura y simplemente una expresión del favor del poder político. La influencia de la política desde los orígenes del nuevo sistema burocrático se hace absorbente; y se exagera en la Restauración. Se produce la generalización del *spoils system*»³⁶.

Por ello, para encontrar los primeros antecedentes normativos en la materia tenemos que situarnos en 1825. Como señala ARROYO YANES: «En esta fecha, de la mano de un ministro de Fernando VII, de sólida formación afrancesada, Luis López Ballesteros, se emprenderá una importante reforma en la Real Hacienda cuyo pilar básico será dotar de una cierta estabilidad a los funcionarios en sus empleos, paso previo sin el que no podía existir ningún régimen funcional moderno»³⁷. Dicha reforma, siguiendo a este autor, se

³⁶ MORELL OCAÑA, L., «Las reformas administrativas de Maura», en *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005, págs. 131 y ss. Como señala el autor, «García-Trevijano Fos se refiere, en este sentido, a la *Real Orden de 14 de julio de 1777*, por las que se crea la Escuela de Almadén y el Cuerpo de Ingenieros de Minas; las de *12 de junio de 1799* y *26 de julio de 1803* hacen lo propio con el Cuerpo y Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Es característico, a este respecto, el proceso ulterior de formación de los distintos Cuerpos de Ingeniería. Se trata, en primer lugar, de incorporar a la Administración facultativos, es decir, “profesores de alguna ciencia o arte” (Escriche). Es el ejercicio de una profesión técnica el que constituye su campo de desenvolvimiento en la organización administrativa. Se comprende, entonces, que la ordenación distinga con claridad entre profesión y trabajos administrativos; estos profesionales, “bajo la dependencia de las autoridades competentes del orden administrativo”, asumen “la dirección e intervención facultativa en los ramos de la Administración” que se relacionan con la especialidad profesional (artículo 1.º del Reglamento del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos de 9 de diciembre de 1887). Se ocupan de la parte facultativa “sin menoscabo de las atribuciones que para el debido cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a ella competen a las autoridades. Correlativamente, el Derecho positivo va configurando Cuerpos de Auxiliares o Ayudantes de los Facultativos; de este modo se ordena el empleo correspondiente al sector de actividad pública considerado, de suerte que entre unos Cuerpos y otros se le proporcione una cobertura completa».

En este sentido, puede verse la obra de GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1970. Así como el trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*, Madrid, INAP, 1989.

³⁷ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Ed. Tirant lo blanch, 1994, págs. 38 y ss. La razón de su aparición en este momento histórico es, como señala el autor, simple: «antes no había sido posible; no se habían dado las condiciones mínimas para que alguno de los capacitados políticos de la época hubiera podido detenerse a abordar este problema, pues tanto la Guerra de la Independencia como los acontecimientos que vinieron tras ella (Sexenio Absolutista y Trienio Constitucional) rompieron con una línea evolutiva que, hundiendo sus raíces en la España Ilustrada, hubiera generado casi inevitablemente las primeras disposiciones generales para regular “de otro modo” el empleo público español heredado del Régimen anterior».

llevará a cabo en diferentes fases.

En una primera fase, a través de la Real Orden de 19 de agosto de 1825, se procederá a la ordenación de la carrera a fin de dotar a Hacienda de personas idóneas y capaces que hicieran posible el plan de administración, recaudación y distribución de las rentas del Estado. En la segunda fase, mediante el Real Decreto de 7 de febrero de 1827, el conocido Estatuto de López Ballesteros, se establecerán las reglas para clasificar a todos los empleados de esta carrera en categorías conocidas conforme a las cuales se determinarían los sueldos y el orden de los ascensos. Y en una última fase, por Real Decreto de 3 de abril de 1828, se producirá el arreglo de los sueldos en función de la distinta situación jurídica de los empleados: servicio activo, jubilados, cesantes, suspensos y procesados.

La modernidad de este nuevo sistema, a pesar de su limitada aplicación temporal (ligada a la permanencia de Ballesteros en el ministerio), no puede ser minusvalorada. A juicio de NIETO GARCÍA, «la importancia de la reforma radica en la sustitución del sistema objetivo de puestos de trabajo conocido hasta entonces por el subjetivo de categorías personales, que habría de imponerse a la generalidad de las funciones públicas en la reforma posterior de Bravo Murillo, dotando a cada empleado de una categoría personal relativamente independiente del cargo que ocupa: el empleado ya no va a desempeñar el cargo de oficial, sino que va a ser oficial»³⁸.

De esta forma, como apunta ARROYO YANES, la reforma de López Ballesteros va a institucionalizar en nuestro país «el sistema de función pública cerrada o de carrera, por medio de un sistema de categorías subjetivas, conforme a las cuales van a fijarse los sueldos de los funcionarios públicos y un sistema de ascensos basado en escalas, estableciéndose en paralelo las correspondientes plantillas orgánicas». Por ello, como añade el autor, «ha de

Puede verse en este sentido también su trabajo *La Ordenación de la Función Pública Contemporánea: la Carrera Administrativa (1808-1963)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1996.

³⁸ NIETO GARCÍA, A., «La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad», *Revista de Occidente*, 1967, pág. 91. En este sentido puede verse también su trabajo *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1986.

considerarse como la primera reglamentación moderna de los funcionarios públicos de nuestro país, si bien el hecho de que estuviera limitada a los empleados de la Secretaría de Estado de Hacienda impide que pueda recibir el calificativo de estatuto general de los funcionarios públicos»³⁹.

Habrán de transcurrir varios años de clientelismo político e inestabilidad funcional, para poder sacar del «cajón del olvido» la idea originaria de Ballesteros y pasar de una regulación fragmentada de la carrera, limitada a cuerpos de funcionarios especializados (Hacienda, Ingenieros de Minas y los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos), a una generalización de la misma a través del Estatuto de Bravo Murillo (Real Decreto de 18 de junio de 1852)⁴⁰.

En efecto, durante estos largos años, diversas disposiciones intentaron contrarrestar los perversos efectos del sistema español de *spoils system*. Así,

³⁹ Como indica ARROYO YANES (*La carrera administrativa...*, op.cit., pág. 41), las grandes categorías que se establecían eran cinco: «consejeros, intendentes de provincia, jefes de administración, oficiales y subalternos. A su vez, algunas de ellas se subdividían en subcategorías, recibiendo cada una de ellas una asignación de sueldos que ascendía o descendía en función del acercamiento de la categoría y del escalón dentro de ésta, asignado al ordinal primero. Para regularizar los ascensos, se formarían dos tipos de escalas, una general y otra de carácter particular, que una vez enlazadas entre sí formarían la general o principal, único medio de que los empleados de más mérito pudieran llegar a la cúspide de la jerarquía. Para ascender en las escalas se tendrían en cuenta, además de las categorías y la antigüedad, los conocimientos y circunstancias que requirieran los destinos recogidos en la escala. Por último, se establecían también normas específicas para los empleos afianzados y facultativos».

⁴⁰ Durante estos largos años, como señala el ARROYO YANES (*La carrera administrativa...*, op.cit., pág. 42), la generalidad de los políticos que «ejercerán el poder en los primeros años de la minoría de edad de Isabel II destacarán por la utilización del mecanismo de las remociones frecuentes de empleados públicos para dar entrada en la Administración central a sus respectivas clientelas (a título de ejemplo, podemos recordar las figuras de Istúriz, Becerra o Calatrava)». Por su parte, la aparición de estos cuerpos especiales, constituirá la fórmula ordenadora de los empleos públicos que tendrá más importancia, si nos atenemos a su eficacia global, de todas las ensayadas durante el siglo XIX. Mediante ella, como indica el autor, «un colectivo de empleados con formación especializada (de ingeniería de caminos y canales, y de minas, serían los primeros cuerpos especiales) obtiene un tratamiento específico diferenciado del existente para todos los empleados, de manera que los pertenecientes al mismo reciben una categoría personal que los identifica por orden de antigüedad en un escalafón general, objetivo que se alcanzaba dividiendo en otras tantas categorías a los integrantes del cuerpo, y en la consiguiente subdivisión de cada una de ellas, a las cuales se atribuía un número de miembros fijos que percibirían sus sueldos en función de la situación en la que quedarán en la escala jerárquica, según la regla de «a mayor categoría, mayor sueldo». Operaba como una escala cerrada en la mayor parte de sus tramos, es decir, se progresaba por rigurosa antigüedad entre las distintas categorías. Consecuencia de todo ello era la inamovilidad, que se producía no tanto a partir de una declaración formal en este sentido, cuanto de la compartimentación rígida de la escala y de la circunstancia de que no se pudiera acceder a la misma más que desde la base, a través de las plazas de alumnos aspirantes, de entre los cuales serían preferidos los que hubiesen obtenido mejores calificaciones en la Escuela especial correspondiente (de Mineralogía, o de Caminos)».

las Reales Ordenes de 21 de septiembre de 1833, de 20 de abril de 1835 y de 14 de abril de 1836, ordenaron respectivamente los Cuerpos de Ingenieros de Minas y de Caminos, Canales y Puertos, creando, al mismo tiempo, las primeras agrupaciones de funcionarios (ingenieros civiles). A éstos, le intentarán seguir, con escasa aplicación en la práctica, los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844 para ordenar los empleos del Ministerio de Gobernación.

Por tanto, no será hasta el Estatuto de Bravo Murillo de 1852 cuando se produzca una reforma ambiciosa en nuestro país. Y que puede considerarse en propiedad, como expresa GUTIÉRREZ REÑÓN, «una regulación general de la carrera administrativa de los empleados civiles del Estado»⁴¹.

En efecto, si bien es cierto que este Estatuto se centra en la cuestión de los requisitos y condiciones necesarias para el acceso al servicio de la Administración pública, ya hacía referencia, como señala VIDA FERNÁNDEZ, «a la “carrera de la Administración”, y disponía que a medida que se ascendiese en la escala jerárquica se debía exigir “cualidades superiores” y una “instrucción más vasta y escogida”, siendo el ascenso en dos terceras partes “por rigurosa antigüedad” y en una por elección. Esta carrera era posible ya que el propio Estatuto estableció una clasificación de los funcionarios públicos y unificó su régimen jurídico distinguiendo un cuerpo general de otros especiales ordenando sus categorías y sus correspondientes sueldos, lo que permitía introducir una cierta idea de mérito no sólo para acceder (que era su principal objetivo) sino también para ascender. Se extendió así el modelo de cuerpos de funcionarios o también identificado como sistema de carrera»⁴².

De esta forma, como sostiene ARROYO YANES, el Estatuto de Bravo

⁴¹ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, pág. 30.

⁴² VIDA FERNÁNDEZ, J., «Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Granada, Comares, pág. 237. De este modo, el tratamiento dado a cada una de las cinco categorías existentes –aspirante a oficial, oficial, jefes de negociado, jefes de Administración, y jefes superiores– era sustancialmente distinto. Paralelamente, y al no ser de aplicación el Estatuto de Bravo Murillo a los cuerpos especiales de ingenieros (de minas, y de caminos, canales y puertos), dichos cuerpos se consolidaron a través de la Ley de 11 de abril de 1849 y el Real Decreto de 9 de marzo de 1853 para el de Ingenieros de Minas, y los Reales Decretos de 1 de julio y de 17 de febrero de 1852 para el de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Murillo tenía como principal objetivo «extirpar de la Administración la arbitrariedad ministerial en la elección de empleados, dada la inexistencia de requisitos ciertos para entrar y ascender en la carrera administrativa. Una vez que existieran éstos –y se exigieran–, no sería posible nombrar a cualquier candidato para un empleo público, sino que tal nombramiento debería recaer en personas que cumplieran una serie de condiciones previamente determinadas, y a través de uno de los cauces previstos normativamente. Pero lo que Bravo Murillo no podía prever –y aquí radica la fragilidad de su reforma– era lo arraigado que se encontraba dentro del sistema político el principio de que los empleos debían de otorgarse a personas de la confianza ministerial, y éste no podía dejar de ser operativo en la Administración pública, pues prácticamente todos los componentes de la clase política dependían del mismo para mantenerse en el poder, e incluso para alcanzarlo, de manera que exigir méritos exclusivamente administrativos a los amigos políticos era tanto como renunciar a unos apoyos imprescindibles para la supervivencia en la vida pública»⁴³.

Así, como señala PARADA VÁZQUEZ, tampoco «garantizó jurídicamente, lo que era más grave, la estabilidad del empleo, pues los funcionarios no tenían derecho a exigir la manifestación de los documentos que hubieran motivado su separación, suspensión o traslado, ni a pedir la formación de causa, cuando estas medidas tenían carácter administrativo (arts. 41 y 43)»⁴⁴.

A todo ello hay que sumar también, como afirma MANZANA LAGUARDA, que el sistema tuvo numerosos defectos: «a) el no reconocimiento de la inamovilidad funcionarial, conllevó un escaso atractivo para la incorporación de profesionales cualificados; b) se confió a cada Departamento el desarrollo y aplicación de sus normas, lo que supuso un

⁴³ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 44 y 45. El Estatuto de Bravo Murillo, a juicio del autor, «como toda reforma de su calado, precisaba una continuación posterior que la asentara definitivamente en el marco administrativo. Esta continuación no se produjo, provocando el fracaso de tan emblemática disposición, en el que parece haber operado, de forma destacada, la falta de voluntad política que los enemigos políticos de Bravo Murillo (Egaña, Sartorius...) demostraron de cara al cumplimiento y fidelidad a las previsiones normativas del R.D. de 18 de junio de 1852 y de sus normas de desarrollo».

⁴⁴ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II...*, op.cit., pág. 421.

excesivo particularismo normativo; c) la inexistencia de un órgano coordinador central; d) la continuación del sentido subjetivo de la categoría, desconectado de la tarea o trabajo realizado; y, e) la exclusión de los Cuerpos Especiales de su ámbito de aplicación, lo que supuso que se limitara su aplicabilidad a un número ínfimo de funcionarios. El frustrado Estatuto de O' Donnell, aprobado por Decreto de 4 de Marzo de 1866, mantuvo una regulación similar»⁴⁵.

Efectivamente, este último Estatuto aparece como reglamento ejecutivo de la Ley de 25 de junio de 1864 por la que se establecían las reglas de ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración. En continuidad con el Estatuto de Bravo Murillo establecía dichas reglas en el marco de un sistema de categorías subjetivas y en busca de la tan deseada estabilidad de los funcionarios. Sin embargo, la historia nuevamente se repite y dicho Estatuto choca frontalmente con la cultura clientelar de la época, y en pocos meses, al alcanzar nuevamente Narváez la presidencia del Consejo de Ministros, dicta el Real Decreto de 13 de julio de 1866⁴⁶.

Con la entrada de la Restauración aparece, a juicio de ARROYO YANES, «una importante disposición, la Ley de 21 de julio de 1876, que supuso la reimplantación de la regla de la movilidad absoluta para los empleados no organizados en cuerpos especiales, y el mantenimiento de otras

⁴⁵ MANZANA LAGUARDA, R., *Derechos y deberes del funcionario*, Valencia, Tirant lo blanch, 2006, págs. 234 y ss. Así, como sigue diciendo el autor, «desde finales del siglo XIX se va a acentuar la diferencia entre dos sectores de la Administración: De un lado, los “Cuerpos Generales”, a los que se aplica la legislación común, si bien con matices, habida cuenta de su fragmentación por Departamentos. De otro, los “Cuerpos especiales”, con su normativa específica, que nacen buscando garantizar sus privilegios frente a la caótica regulación “general”, y que van a ver consagradas sus garantías de inamovilidad, su configuración como “escalas cerradas”, la exigencia de titulación, el rigor en su selección, la retribución digna y el prestigio social».

⁴⁶ Ningún comentario puede reflejar mejor, como señala GUTIÉRREZ REÑÓN («La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, págs. 32-33), «la contraposición entre normas y realidad que la transcripción del preámbulo del Decreto-Ley de 26 de octubre de 1868 del Gobierno Provisional de Serrano». Es ésta probablemente, como añade, «una de las más duras descripciones de los efectos del clientelismo político que se hay hecho nunca en un texto legal. Pero, a la vez, constituye un buen testimonio de la maravillosa incoherencia con que los Gobiernos abordan, a menudo, los problemas de la Función Pública. La parte dispositiva que sigue a este ilustrativo preámbulo consta sólo de dos artículos. El primero de ellos deroga formalmente las Leyes de 1864 y 1865 cuyo incumplimiento ha lamentado. El segundo artículo faculta a los Ministros para nombrar y ascender libremente a los empleados de su Departamento “ínterin una Ley establece las reglas a que ha de sujetarse el ingreso y el ascenso en la Administración”. Ley que, huelga decirlo, no vería nunca la luz».

técnicas que, aun siendo de menor importancia (como, por ejemplo, la posibilidad de realizar traslados forzosos), contribuían a mantener en manos del poder ejecutivo una serie de resortes de enorme utilidad en la acción de gobierno. Esta disposición partía de un reconocimiento implícito del sistema de categorías personales del Estatuto de Bravo Murillo –que continuaba en vigor al haber sido derogado el dictado por O’ Donnell– al establecer la imposibilidad de que se pudiera ingresar en destinos que no fueran los correspondientes a la quinta clase de oficiales de administración, salvo que se tuviera título académico de facultades o estudios superiores, en cuyo caso podría accederse por los de segunda clase de oficial».

A esta disposición normativa le seguiría la Ley de 10 de julio de 1885, que a pesar de su continuado incumplimiento durante varias décadas, su objetivo central era la integración de excedentes militares en la Administración civil. En palabras del autor, «la conocida popularmente como “ley de sargentos” estaba orientada a preferir en la cobertura de los destinos de menor retribución a los excombatientes, con el doble objetivo de compensar a los mismos por los méritos contraídos en el campo de batalla, y, de camino, obtener por medio de este trasvase de personal algún ahorro en los presupuestos del Estado»⁴⁷.

Paralelamente, durante las primeras décadas de la Restauración, los cuerpos especiales no sólo se consolidaban sino que extendían sus estructuras corporativas a través de normas especiales que los diferenciaba y protegía frente a los cuerpos generales ministeriales, presos de los diferentes vaivenes políticos y legislativos de la época.

Como podemos comprobar, continúa y aumenta la fragmentación y diferenciación entre cuerpos generales y especiales, cuyas notas características podemos sintetizar, siguiendo a NIETO GARCÍA, en las siguientes⁴⁸:

⁴⁷ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 48 y 49.

⁴⁸ NIETO GARCÍA, A., «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios», en *Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, IEP, 1974, págs.127-150. Hay que precisar, como señala ARROYO YANES (*La carrera administrativa...*, op.cit., pág. 49), que también se dieron casos «de atribución de la inamovilidad por la mera acreditación de un

a) Las categorías corporativas se encuentran asimiladas a las comunes de la carrera administrativa general, de tal manera que a efectos de denominación se da una unificación terminológica, ya porque se disponga así expresamente en la reglamentación orgánica del cuerpo, ya porque interese fijar la misma con fines retributivos.

b) Los cuerpos suelen presentar un abanico de categorías más cerrado que el que se articula para la carrera administrativa general, y ello se explica porque en algunos casos no aparecen las categorías inferiores, ingresándose en un nivel intermedio, o porque la progresión de los ascensos queda paralizada mucho antes de llegar a las categorías superiores.

c) No se produce una homologación absoluta entre las categorías de los cuerpos especiales y las de la carrera administrativa general a efectos retributivos.

d) Las categorías de los cuerpos pueden encontrarse desdobladas por haberse atendido los deseos de ascenso de una parte de los integrantes del cuerpo; asimismo, las plantas pueden presentar estrangulamientos desde las categorías inferiores a las superiores.

A comienzos del siglo XX, una nueva ola de disposiciones normativas irán marcando la evolución de la función pública española a modo de estatuto jurídico de los diferentes ministerios (Real Decreto de 6 de octubre de 1899, para Hacienda; Reales Decretos de 18 de junio de 1900 y 20 de abril de 1901, para los restantes ministerios; y, Reales Decretos de 8 de abril de 1901, 30 de abril de 1902 y 23 de diciembre de 1902, nuevamente para Hacienda) hasta alcanzar un mismo tronco común: la Ley de 19 de julio de 1904 dirigida al personal del Ministerio de Hacienda y a la que le seguirían las de Gobernación, Fomento y Gracia y Justicia (Leyes de 14 de abril, 4 de junio, y 12 de agosto de 1908), Instrucción Pública (Ley de 1 de enero de 1911) y Presidencia (ley de 30

número determinado de años de servicios (p. ej., Real Decreto de 7 de enero de 1887 sobre Cuerpo de Administración de Ferrocarriles)».

de junio de 1914).

De esta forma, las leyes ministeriales de empleados de comienzo de siglo constituyen, en materia de carrera administrativa y a juicio de ARROYO YANES, «unas normas de transición, que actuarían como un corpus normativo de carácter estatutario para los empleados “generales”, y cuya trascendencia, como veremos seguidamente, estriba en que muchas de sus previsiones pasarían a ser recogidas en la Ley de Bases de 1918 para la generalidad de los funcionarios públicos civiles, reforma con la que se cerraba la línea de evolución abierta en 1875»⁴⁹.

El propio Maura, como señala MORELL OCAÑA, «ya en 1904, inicia las leyes singulares que otorgan a colectivos determinados todo lo que luego vendrá a establecerse, con carácter general, en el Estatuto de 1918. Éste es fruto de la presión de los corporativismos, en una situación en la que la debilidad del poder es grande y la presión de “los cuerpos intermedios” es alta. Estamos en Gobiernos de “concentración” y la debilidad les es inherente. Añádase la situación que ha ido generando la crisis de 1917, que es un escenario en el que la influencia de los corporativismos no se acaba cuando se apagan las luces de la crisis». En el Estatuto de 1918, como añade el autor, «realiza su extensión a todos aquellos que no estaban a cubierto de ordenaciones determinadas y concretas: sobre todo, los que denominará los Cuerpos Generales, porque los Cuerpos Especiales llevaban ya bastante tiempo disfrutando de todo aquello que ahora, con carácter general y para los

⁴⁹ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 51 y 52. Como señala el autor, las notas principales de estos importantes textos normativos eran las siguientes: «a). Implantación de un sistema de categorías personales para los empleados de cada ministerio, estableciendo, al propio tiempo, distintos turnos de provisión de empleos en función de las categorías que correspondieran en cada caso. b). Estabilidad relativa del funcionario en su empleo. Aunque las leyes se mantenían en los mismos límites de las disposiciones reglamentarias anteriores –es decir, seguía siendo posible la declaración de cesantía por reforma de plantilla o supresión de destino, por conveniencia de servicio y por falta grave cometida en el desempeño de la función conferida previo expediente gubernativo con audiencia del interesado, y, por consiguiente, no suponía un avance respecto a la anterior regulación reglamentaria–, debe reconocerse que la limitación que se imponía a la separación funcional del empleado ministerial hacía que éstas fuesen las primeras leyes que reconocían la inamovilidad en el sentido que se predicaba de los cuerpos especiales. Asimismo, se contemplaba la posibilidad de traslados por conveniencia de servicio a otros destinos».

Cuerpos Generales, otorga el Estatuto de 1918»⁵⁰.

Con este contexto político-social, no cabe duda que en estos orígenes de la formación de la carrera de los empleados públicos, como afirma VIDA FERNÁNDEZ, «influye decisivamente el modelo militar que se había proyectado en el modelo organizativo dando lugar a una estructura administrativa dicasterial fuertemente jerarquizada que es el requisito imprescindible para la existencia de una carrera profesional».

De hecho, así se puso de manifiesto también, como sostiene el autor, «en el Estatuto de Maura plasmado en la llamada Ley de bases de funcionarios de 22 de julio de 1918, que modificó las categorías por entonces existentes con el intento de establecer una verdadera carrera administrativa inspirada claramente en la militar con los elementos preexistentes de categoría personal y ascensos por rigurosa antigüedad, ahora integrados en una regulación unitaria de la misma en lo referido a los funcionarios ministeriales con funciones generales, manteniendo asimismo la regulación peculiar y propia de los funcionarios integrados en los cuerpos especiales, que no sólo se consolidan sino que aumentan progresiva y sustancialmente su número».

De esta forma, como añade, «todos los cuerpos se configuran como colectivos jerarquizados de funcionarios dotados de una formación específica para gestionar un servicio público o rama de la Administración, en el que permanecen toda su vida profesional, ocupando sucesivamente los puestos de trabajo que ese cuerpo tiene reservados, que son progresivamente de mayor responsabilidad y remuneración. De hecho la selección no se hace para un puesto de trabajo sino para ingresar en un cuerpo, dentro del cual se tiene derecho a la promoción profesional»⁵¹.

⁵⁰ MORELL OCAÑA, L., «Las reformas administrativas de Maura», *op.cit.*, pág. 131.

⁵¹ VIDA FERNÁNDEZ, J., «Derecho a la carrera profesional...», *op.cit.*, págs. 237 y 238.

En efecto, mediante Real Decreto de 7 de septiembre de 1918, se aprobaría el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 a los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado. Asimismo, se disponía la aplicación a los funcionarios técnicos y a los especiales, así como a los Cuerpos facultativos o especiales, con sujeción a las reglas que se publican, las disposiciones que la Ley de Bases. Y se disponía el ajuste a las reglas que se publican la formación de las plantillas de los Cuerpos Generales de la Administración Civil

Este sistema de categorías personales configura la carrera administrativa como un *cursus honorum*, como expresa MORELL OCAÑA. Se basa en «otra característica de la burguesía de la época: el prestigio social como fundamento de una carrera administrativa jalonada por periódicos ascensos. La burguesía incorporada a la burocracia del Estado quedaba, de acuerdo con lo que se acaba de decir, lejos de la riqueza y del poder político, y se radicaba en un prestigio social adquirido con la permanencia en la función. Pero las categorías, como se ha señalado reiteradamente, desconectan la función que desempeña aquel que va viendo que el tiempo de permanencia en la función lleva consigo el ascenso en la carrera. El Estatuto de 1918 había previsto alternativas al ascenso en la carrera, como es la del mérito o el ingreso directo en determinadas categorías. Sin embargo, se consagra el principio de ascenso vinculado al tiempo de permanencia en cada una de las categorías y, desde luego, al margen de la función que cada uno está desempeñando en cada momento»⁵².

Nos encontramos, por tanto, con una Ley que enlazando con la tradición histórica del país, apuesta decididamente por el sistema de carrera, dotando a todos los empleados generales de una categoría personal. De esta manera, como señala MANZANA LAGUARDA, «el Estatuto de Maura supuso el segundo intento serio de regular la carrera administrativa, si bien dejó gran número de sus previsiones confiadas a sus normas transitorias y a su futuro desarrollo mediante reglamentos independientes para cada Departamento, lo que determinó un alto grado de incumplimiento de sus previsiones. Asimismo mantuvo una absoluta desconexión entre las Escalas, categorías y clases en que se articulaba la carrera administrativa y las funciones o puestos de la estructura de la Administración. La insuficiencia retributiva de los años sucesivos va a producir una perversión del sistema, al manipularse las categorías y clases, como instrumento para lograr mejoras económicas. Se produce una inflación de las categorías superiores, y se van perdiendo

del Estado, comprendidos en la Ley de Bases de 22 de julio del año actual, y de los Cuerpos facultativos o especiales a los que se adapten las Disposiciones de la misma Ley.

⁵² MORELL OCAÑA, L., «Las reformas administrativas de Maura», *op.cit.*, págs. 140-141.

categorías inferiores»⁵³.

En este contexto, el Estatuto de Maura mantendrá su vigencia durante varias décadas y bajo un continuo panorama de inestabilidad política y social, pasando por la Dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República, y las primeras etapas del Régimen Franquista, hasta su derogación por la Ley de 1963 y el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE). Y fruto del transcurso de esta etapa de nuestra historia, el Estatuto se fue contaminando de las «tendencias» de la época ya sea a base de militarizar la Administración civil, ya sea a base de desactivar las medidas adoptadas anteriormente o ya sea a base de sobrevivir en tiempos de guerra civil, convivir con el bando ganador y la consiguiente entrada de la política en la vida administrativa.

Pero la degradación del sistema no puede achacarse exclusivamente a la incidencia de factores políticos. Como señala GUTIÉRREZ REÑÓN: «A ella concurren también en no pequeña medida algunas debilidades de la propia Ley y, sobre todo, ciertas características tradicionales del funcionamiento de la Administración española, como son la tendencia al incumplimiento de las normas, el particularismo y la ineficiencia del régimen retributivo». Con todo, la falta de conexión entre las propias categorías personales y el nivel de puestos de trabajo constituyó, como añade el autor, «el auténtico talón de Aquiles del sistema, la clave de su vulnerabilidad y, en definitiva, de su degradación ante la presión continuada de diversos factores y, muy especialmente, del deterioro de las retribuciones»⁵⁴.

⁵³ MANZANA LAGUARDA, R., *Derechos y deberes...*, op.cit. págs. 234 y ss.

⁵⁴ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España...», op.cit., págs. 37 y ss. Como explica el autor: «Una de las causas más inmediatas del descontento generalizado de los funcionarios era la grave insuficiencia de las retribuciones, erosionadas por la inflación a que había dado lugar la primera guerra mundial. La elevación de los sueldos que incluía la Ley de Bases mejoró apreciablemente la situación pero, a partir de ella, la falta de una política razonable hizo que el problema volviera a plantearse con creciente gravedad a medida que la degradación de la moneda iba disminuyendo el poder adquisitivo real de las retribuciones (...). Ante la inamovible resistencia de la Hacienda a cualquier revisión general de los sueldos, la imaginación funcional busca toda suerte de argucias que permitan elevaciones parciales. La introducción de nuevas categorías no es más que uno de los modos de manipulación de los escalafones para la obtención de mejoras económicas (...). Los fenómenos señalados van privando paulatinamente de significado a las categorías de la carrera administrativa y esta

Los años cincuenta vinieron a poner de manifiesto, como indica ARROYO YANES, «las disfunciones que para la gestión de las carreras profesionales comportaba el mantenimiento de una estructura formal de categorías que había sido pensada para un contexto radicalmente distinto, y que había quedado superada por la propia realidad burocrática. Tal como había ocurrido en otros periodos históricos, la progresiva devaluación de los sueldos funcionariales dio lugar a una progresiva inflación de las categorías funcionariales, que perdieron todo el sentido de su propia existencia al convertirse en un medio de satisfacer un problema retributivo y no de carrera profesional propiamente dicha, quedando la misma absolutamente degradada»⁵⁵.

Durante todos estos años hay que tener en cuenta asimismo otra realidad reseñable: las referencias históricas sobre el sistema de empleo público local son escasas. Y las que pueden encontrarse más fácilmente, como nos advierte PALOMAR OLMEDA, «son las que se refieren a la figura de los secretarios de Administración»⁵⁶.

pérdida de significación se acentuará, considerablemente, en la época posterior a la Guerra Civil».

⁵⁵ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 55 y 56. Una de las manifestaciones más importantes de esa inflación era, a juicio del autor, «la redistribución interna de las plazas de cada escala, que van pasando de las categorías inferiores a las superiores a fin de permitir aumentos de sueldo a través de las correspondientes «corridas de escalas». Asimismo, se producen otros fenómenos absolutamente disfuncionales, como la disminución de la diferencia entre los sueldos de las clases superiores e inferiores y la intensificación de los solapamientos entre escalas y clases y categorías».

⁵⁶ PALOMAR OLMEDA, A., *Empleo público local*, Barcelona, Ed. Bosch, 2005, págs. 18 y ss. Entre estas referencias nos relata las siguientes: 1) Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino; 2) Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, mandando que se ponga en ejecución la ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos; 3) Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los ayuntamientos; 4) Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, y el Decreto de 21 de octubre de 1868 que declaró obligatoria y en vigor la Ley Municipal; 5) Ley Municipal de 20 de agosto de 1870; 6) Estatuto de 1924 de los Cuerpos Nacionales de Secretarios y Depositarios; 7) Ley de 10 de julio de 1935, que fijaba las bases de Ley municipal.

Por su parte, MARQUÉS CARBÓ, L., *El Derecho Local Español. Organización y Administración de las Provincias. Disposiciones Comunes a la Organización de Municipios y Provincias*, Tomo II, Primera Parte, Barcelona, Ed. Informaciones Municipales, 1958, págs. 532 y ss., incluye también como referencias históricas, de carácter general, en esta etapa las siguientes: 1) Reglamento de Funcionarios Provinciales de 2 de noviembre de 1925; 2) Estatuto y Reglamento de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926; 3) Reglamento de Funcionarios Administrativos Municipales de 14 de mayo de 1928; 4) Reglamento de Depositarios de 10 de junio de 1930 y Reglamento de 3 de abril de 1934; 5) Ley y Reglamento del Instituto de

Y que alcanzarán su consolidación como cuerpos funcionariales en plena Dictadura de Primo de Rivera. Bien es cierto que, como señala CASTILLO BLANCO, «su definitiva estructuración tiene un origen concreto al calor de la conciencia extendida en todo el país sobre las corruptelas y los problemas de legalidad que eran moneda de uso común en las entidades locales españolas desde la Restauración y que determinaron tanto el fortalecimiento de dichos Cuerpos como la creación del Servicio de Inspección y Asesoramiento a las entidades locales. Las medidas para ello bascularon en tres direcciones que condicionarán históricamente la función de estos cuerpos: la de ser miembros de la Corporación, la advertencia de ilegalidad y el régimen de acceso a través de la oposición. Con posterioridad se producirá la estatización de estos Cuerpos y su definitiva articulación a través de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y el posterior texto articulado de 1950 que establecerá cuatro Cuerpos Nacionales: Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Bandas de Música»⁵⁷.

Es este marco de construcción de nuestro régimen local en el s. XIX,

Administración Local de 6 de septiembre de 1940 y 24 de junio de 1941; 6) Reglamento del Montepío General de 10 de mayo de 1946 y Decreto de 19 de enero de 1951.

⁵⁷ CASTILLO BLANCO, F.A., «La Ley de modernización del Gobierno local: funciones de Gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional», en *REAL*, Nº 292-293, 2003, págs.166 y ss. En cualquier caso, como añade el autor, «la comprensión correcta de la inserción de estos funcionarios en la organización municipal, y respecto de los cuales el Estado juega un papel esencial, no puede olvidar un dato relevante que, a nuestro juicio, explica en gran medida la aparición de los mismos y su relativa dependencia del poder central. Me refiero, en concreto, a la concepción clásica de nuestro régimen local a partir del s. XIX, fuertemente inspirado en la tradición continental de inspiración francesa, y a su vez alejado de los principios del *selfgovernment*, y en el que los municipios se entendía que formaban parte del poder ejecutivo y dependientes del jefe político nombrado por el Rey (...). En este marco, como agrega, «y a lo largo de todo el s. XIX (con alguna excepción relevante como la que resulta de la Revolución de 1868 y la Ley Municipal de 1870), se va consolidando la idea de los Ayuntamientos como Corporación meramente deliberante para la resolución de los asuntos «domésticos» de los pueblos bajo la tutela de la Administración suprema, reservándose a los Alcaldes –a la sazón delegados del poder central y administrador de los asuntos peculiares del municipio– todos los actos de ejecución».

De esta forma, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*, Madrid, Cuarta edición, Ed. Alianza Editorial, 1985, pág. 73: «La construcción moderna de nuestro régimen local se efectúa rigurosamente sobre ese modelo, del que si acaso se aparta es todavía para negar ese modestísimo ámbito de asuntos privativos propios de un *pouvoir municipal* originario y exclusivo, que aquí se juzga peligroso (y yo creo que el diagnóstico era certero en su tiempo) en el seno de nuestra disgregada y disgregadora sociedad; es por eso propiamente el esquema napoleónico de estricta observancia, más que su depuración posterior, el que aquí se recibe en las primeras regulaciones del s. XIX, y el que sigue vigente por de pronto hasta 1870 y en la práctica hasta el Estatuto Municipal de 1924»

como añade el autor, «en la tensión entre el reconocimiento de una autonomía a los municipios que se veía peligrosa para la unidad nacional y la concepción del poder ejecutivo que se tenía en esos momentos y el natural y permanente impulso existente en éstos para reivindicar su capacidad para la gestión de los asuntos que le eran propios, en el que se producen las reformas al principio de este epígrafe aludidas. Y es que, en esa permanente tendencia centrífuga y centrípeta existente, la idea de un cuerpo de funcionarios (Secretarios, Contadores y Depositarios) que asegurara el respeto a la legislación, en torno a los cuales se organizara la burocracia municipal, y se evitaran corruptelas se fue consolidando de forma natural».

Sin embargo, esta realidad de la burocracia municipal no puede llevarnos a minusvalorar el papel del municipio durante este tiempo. Y se puede afirmar, como expresa CARRASCO CANALS, «que la vida local, la más permeable a todas las influencias, regímenes e ideas es la que recibe el impacto del Ordenamiento jurídico-administrativo a nivel inmediato, por lo que cualquier problema debe referirse a este mundo municipal, para poder analizar la viva y vivida realidad jurídico-administrativa»⁵⁸.

3. La reforma administrativa: la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y los últimos ensayos normativos preconstitucionales.

⁵⁸ CARRASCO CANALS, C., «La Administración española del siglo XVIII», en Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó, Volumen III, Madrid, Ed. Universidad de Santiago de Compostela-Universidad Complutense-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1972, pág. 41.

De hecho, como nos señala ORDUÑA REBOLLO, E., «La reforma de la Administración Local. De la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo», en *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005, pág. 176: «La supervivencia de los Estatutos Municipal y Provincial no terminó aquí. Muchos años después aún continuarán en vigor diversos preceptos e incluso fragmentos muy importantes y amplios de sus reglamentos, que llegaron prácticamente hasta 1985. Recordemos que la Ley Municipal de 1935, muy criticada por su falta de autonomía, estuvo en vigor escasos meses, sin desarrollo reglamentario pues la guerra civil lo impidió. Cuando concluye ésta, un pretendido Código de Gobierno y Administración local de corte fascista trató de superar la vigencia real de los Estatutos en sus aspectos técnicos. Habrá que esperar a la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 para que un texto regule el funcionamiento de municipios y provincias hasta finales del régimen de Franco, quien pese a sus protestas a favor de que estuviere el espíritu del Estatuto presente en el articulado, el régimen era incapaz de asumir los principios teóricos de la autonomía local contenida en los Estatutos, aunque numerosas cuestiones técnicas serían asumidas e incorporadas a la Ley».

Nos situarnos ya a finales de la década de los cincuenta, dejando atrás un Estatuto de Maura que no podía estar más degradado por el paso de los años y las coyunturas políticas y sociales que llevaron aparejados. La coyuntura del momento tampoco es muy favorable. España se encuentra aislada política y económicamente como consecuencia del régimen que dirige nuestro país y de la que intenta salir paso a paso. Por ello, no es de extrañar que la idea de reformar nuestras Administraciones Públicas y nuestro modelo de función pública fuera ganando cada día mayor peso y cuyo fruto vio la luz a través de la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado y el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE).

Este movimiento general de la reforma administrativa, como expresa DE LA VALLINA VELARDE, «encontraba su motivación última en el aumento de los fines de la Administración Pública que es característica de las sociedades del momento. A la Administración Pública de corte abstencionista propia de la época del Estado Liberal de Derecho, a la que tan sólo se le atribuían funciones de ordenación o policía, como consecuencia de la concepción entonces reinante del Estado y sus fines, le ha sucedido un concepto positivo; no le basta ya a la Administración Pública garantizar el orden, la libertad y el adecuado ejercicio de sus derechos a los ciudadanos, sino que se les exige realizar una actividad de carácter positivo encaminada a satisfacer, en número cada vez mayor, necesidades que la iniciativa privada no puede cubrir a través de formas y procedimientos de derecho común. Una Administración, en suma, preocupada por el bienestar ciudadano».

Consecuencia de lo anterior, como añade el autor, «es que la organización y métodos de actuación de las Administraciones Públicas que estaban pensados para una Administración abstencionista o, al menos, para cometidos reducidos y concretos, han quedado articulados e irreversibles para la tarea que ahora se le asigna, ante la inflación de la actividad administrativa. Por ello, tratando de infundir la flexibilidad y eficacia precisas para el buen logro de las tareas que se les encomiendan, es necesario hacer un replanteamiento de cuantas cuestiones y aspectos a ellas se refieren, para acomodarlas a las

exigencias actuales»⁵⁹.

En este contexto, la reforma de la función pública se enmarca, en palabras de FÉREZ FERNÁNDEZ, «en un ambicioso proyecto iniciado a mediados de los años cincuenta con una doble finalidad: por un lado, contribuir a “lavar la cara del régimen” realizando un cambio en profundidad del marco legal (se aprueban, entre otras, la todavía vigente Ley de expropiación forzosa, la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Ley de régimen jurídico de la administración del Estado, la Ley de procedimiento administrativo, la Ley de bases de contratos del Estado y la Ley de bases de los funcionarios civiles del Estado); y, por otro lado, impulsar la salida del modelo autárquico de economía acudiendo, entre otras medidas, a los planes de desarrollo»⁶⁰.

El Estatuto de 1964, como señala CÁDIZ DELEITO, acorde con «la finalidad de “renovar los aires”, deja apenas regulada la carrera». La idea de carrera, como dice el autor, «no aparece en la normativa de la época, salvo una pintoresca mención, en el discurso ante las Cortes de Carrero Blanco, en la presentación del proyecto de Ley de Bases»⁶¹.

Los pilares de la nueva reforma los encontramos en la propia Exposición

⁵⁹ DE LA VALLINA VELARDE, J.L., «La reforma administrativa de López Rodó», en *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005, págs. 178-179. Como indica el autor, «la reforma administrativa de López Rodó hay que enmarcarla en el movimiento general de reformas de las Administraciones Públicas en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En efecto, en la década de los años cincuenta del siglo XX todos los Estados, pero muy especialmente los de la vieja Europa, se vieron inmersos en procesos de reformas de sus Administraciones Públicas».

⁶⁰ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, CEMICAL, 2006, pág. 27 y 28. Como señala el autor: «Esta es una reforma capitaneada por el que estaba destinado a ser uno de los miembros más destacados del denominado sector tecnócrata del Opus Dei, Laureano López Rodó, un joven catedrático de Derecho Administrativo que tuvo la virtud de deslumbrar al entonces hombre fuerte del régimen franquista, el almirante Carrero Blanco, con una novedosa conferencia en la clausura del curso universitario de verano en Santiago de Compostela en el año 1956, y en la que afirmaba: «No se puede olvidar que el Estado, en su aparato administrativo, es la mayor de las empresas» y por ello reivindicaba para la Administración la eficacia propia de una gran empresa privada; y hasta tal punto caló esta comparación que el propio Franco, en su mensaje de fin de año en 1960, se hizo eco de ella afirmando: “El viejo concepto de Administración obstaculizadora y retardataria por su excesivo burocratismo tiene que ser sustituido por un auténtico sentido empresarial y de servicio”».

⁶¹ CÁDIZ DELEITO, J.L., «Notas sobre la carrera profesional...», *op.cit.*, pág. 100.

de Motivos de la Ley de Bases de 1963: 1) la creación de un órgano central en materia de personal para la función pública; 2) la unificación de cuerpos de funcionarios; 3) la refundición en un único texto de las previsiones existentes sobre situaciones administrativas e incompatibilidades; y, 4) la introducción de un nuevo sistema retributivo para los funcionarios públicos. Sin embargo, hay que tener muy presente que probablemente nos encontremos frente a una de las leyes más incumplidas. Prueba de ello es que todos y cada uno de estos pilares, con el paso del tiempo, quedaron en papel mojado.

Ni la creación del órgano central (Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre), de clara inspiración en el derecho comparado e ideado para garantizar una política de personal unitaria, llegó a consolidarse por su poca influencia (consultiva) frente al poder ministerial con incidencia en la materia y su consiguiente falta de identidad dentro del sistema.

Ni la tan deseada unificación de cuerpos funcionariales fue real al no centrar su atención en los cuerpos especiales (a los que sólo sujeta su creación a la frágil exigencia de rango de ley, superada a través de las leyes presupuestarias) y si, en cambio, en la integración de los generales bajo la fórmula de cuerpos (técnico, administrativo, auxiliar y subalterno) en base al nivel de titulación de su ingreso y la naturaleza de las funciones encomendadas.

Ni la refundición llegó a tener su aplicación práctica, ya no en el caso de las situaciones administrativas sino de las incompatibilidades, ante la pasividad de los encargados de hacer cumplir la norma.

Ni la supresión de las categorías y su sustitución por el Cuerpo como criterio base para la determinación de las retribuciones. Sumado al nuevo componente del trienio (para premiar la antigüedad), más las pagas extraordinarias, todos ellos en correspondencia con la condición subjetiva del funcionario (lo que es dentro de la organización) dieron viabilidad al sistema retributivo ya que el mismo apostaba decididamente por la clasificación de los puestos de trabajo (que quedó en el abandono) como elemento necesario para

determinar los complementos en correspondencia con las condiciones objetivas del funcionario (lo que hace el funcionario) y que pasaron de lo excepcional a la generalidad (a modo de «café para todos»), superando en muchos casos al montante correspondiente al propio sueldo.

Desde estos planteamientos, podemos comprobar cómo la carrera administrativa, a priori, no se encontraba entre las prioridades del legislador de la época, como así se desprende de su Exposición de Motivos. Para lo cual deberemos adentrarnos en su articulado para comprobar la importancia de este instituto jurídico en el conjunto de la reforma a pesar de la inexistencia de una referencia expresa al concepto como tal.

Para ello, hay que partir de la premisa, ya apuntada más arriba cuando hablábamos de la inviabilidad del sistema retributivo, de la eliminación de las categorías administrativas que dotaba a cada empleado de una categoría personal relativamente independiente del cargo que ocupa (recordemos las palabras de NIETO GARCÍA: «el empleado...va a ser oficial»)⁶². Y su sustitución por el reinstaurado sistema objetivo de puestos de trabajo («el empleado va a desempeñar el cargo de oficial») como elemento básico que va a convivir con los tradicionales cuerpos de la historia de nuestra función pública.

Efectivamente, como nos señala VIDA FERNÁNDEZ, la LFCE «supuso la introducción de elementos extraños a nuestra tradición procedentes del ámbito anglosajón, al tratar de unificar el régimen de personal al servicio de la Administración pública mediante la previsión de cuatro Cuerpos Generales que, sin embargo, no impedían la existencia de otros especiales integrados por funcionarios que ejercían actividades objeto de una peculiar carrera o profesión. A partir de la vinculación de funciones específicas para cada Cuerpo (general o especial), se introdujo la clasificación de los puestos de trabajo correspondientes a cada Cuerpo, caracterizados por sus funciones singulares, condiciones de ejercicio y su nivel. Gracias a esta nueva estructuración de las funciones mediante los puestos de trabajo, como añade, «se consiguió imponer

⁶² NIETO GARCÍA, A., «La retribución de...», *op.cit.*, pág. 91.

un proceso de desjerarquización de todos los cuerpos, que dejaron de monopolizar determinadas funciones y de regirse exclusivamente por el criterio de antigüedad, ya que se permite una mayor flexibilidad y discrecionalidad en la asignación de los puestos»⁶³.

De esta forma, a juicio de MANZANA LAGUARDA, «como reacción a la legislación precedente, hará desaparecer el sistema de categorías, ante su falta de contenido real. La medida tenía sentido, pues no había en la práctica ninguna correspondencia entre la categoría del funcionario y su formación o aptitud para el desempeño del puesto de trabajo; la degradación de las categorías era de tal magnitud que no podía basarse sobre ellas ningún proyecto racional de ordenación de la carrera. Esta Ley intenta racionalizar el sistema, e introduce la clasificación de los puestos de trabajo como contrapeso a la excesiva influencia de los Cuerpos en la definición de la situación profesional de los funcionarios»⁶⁴.

Se produjo así, como nos recuerda nuevamente VIDA FERNÁNDEZ, «un punto de inflexión en la configuración de la carrera profesional ya que se rompe con el modelo clásico de cuerpos de funcionarios o de carrera puro de inspiración francesa y se produce una mixtificación del sistema cerrado de cuerpos y el sistema abierto de puestos de trabajo, con distintos puntos de equilibrio entre ambos que caracteriza al sistema de carrera profesional y de promoción interna en la actualidad. A partir de esa novedosa estructuración se reguló con precisión en esta Ley la vida del funcionario y, en particular, la selección, formación, perfeccionamiento y la provisión de puestos de trabajo por concurso y antigüedad. No obstante, la complejidad en la articulación de este sistema cuya aplicación práctica pasaba por la clasificación de los puestos de trabajo hizo que no llegase a implantarse claramente durante el tiempo de vigencia de su regulación original»⁶⁵.

Podemos comprobar, en consecuencia, cómo el sistema se construye y

⁶³ VIDA FERNÁNDEZ, J., «Derecho a la carrera...», *op.cit.*, pág. 238 y 239.

⁶⁴ MANZANA LAGUARDA, R., *Derechos y deberes...*, *op.cit.* págs. 234 y ss.

⁶⁵ VIDA FERNÁNDEZ, J., «Derecho a la carrera...», *op.cit.*, pág. 238 y 239.

se derrumba por los mismos cimientos: la clasificación de puestos de trabajo que nunca se llegó a materializar. Sin embargo, las «grietas» del sistema no terminan aquí sino que deberemos seguir analizando el resto de elementos de la carrera administrativa.

Así, en primer lugar, hay que hacer referencia nuevamente a los cuerpos de funcionarios, de los que ya apuntábamos la resistencia de los especiales y la aplicación íntegra de la LFCE a los generales. Pero junto a estas circunstancias, tan perversas para el sistema, hay que sumar el hecho de que ante la desaparición de las categorías, como señala FÉREZ FERNANDEZ, «todos los miembros del cuerpo son formalmente iguales (reúnen los mismos requisitos de acceso y han superado los mismos procesos de selección, por lo que se les presupone capacitados para el desempeño de las mismas funciones), pero se diferencian por el puesto concreto que desempeñan. Ante la ausencia de una verdadera clasificación de puestos, el pseudomodelo de carrera será el de la “movilidad corporativa”»⁶⁶.

Desde este punto de vista, como indica ARROYO YANES, la reforma era «fiel al encuadramiento del ordenamiento español en el sistema de carrera fundado en cuerpos de funcionarios, pero, como sabemos, éste no era el único elemento existente en dicho ordenamiento. Al producirse una incorporación tan relevante a nivel conceptual como era la clasificación de puestos de trabajo, el ordenamiento español pasaba a ser globalmente subsumible en los sistemas mixtos de función pública, esto es, en aquéllos que incorporan elementos conformadores de los modelos cerrados y abiertos de función pública».

⁶⁶ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa...*, op.cit. pág. 30. Como precisa el autor, «movilidad corporativa» tal y como lo denominó NIETO GARCÍA («La carrera administrativa». *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, nº. 7, 1993): «El paso de un puesto a otro no significa un «ascenso» en el estatuto personal del funcionario ya que todos son formalmente iguales, sino simplemente una ventaja retributiva, que no es poco. Cuando queda un puesto vacante o desocupado se abre un concurso entre todos los miembros del cuerpo, que se resuelve por méritos previamente establecidos y que se decide de ordinario por los propios miembros del cuerpo, quienes de hecho se autoadministran, por delegación (más bien, por dejación) de la Administración. Las «provisiones de puestos de trabajo» son «anárquicas» en el sentido de que no están preordenadas y cualquier funcionario puede saltar a cualquier puesto de su cuerpo; pero tampoco son arbitrarias, puesto que se regulan por los baremos y méritos del concurso. Y también sucede que la ventaja no se consolida, ya que luego puede pasarse de un puesto de nivel superior a otro inferior, desvaneciéndose así el último punto en común que pudiera tener la movilidad corporativa con la carrera administrativa».

Hay que precisar, como añade el autor, que «el alejamiento definitivo de los sistemas puros de carrera (en los que había estado tradicionalmente encuadrado) y la integración en los llamados mixtos iba a depender, sobre todo, del hecho de que se pusieran en marcha, finalmente, las ya mencionadas clasificaciones de puestos de trabajo. Si esto no llegaba a ocurrir, por propia dinámica y peso de lo existente (esto es, de los cuerpos de funcionarios), el marco jurídico giraría alrededor de los elementos de carrera del sistema, o, lo que es lo mismo, se convertiría, en la práctica, en un sistema defectivo de carrera (aunque a nivel teórico fuera otra cosa). Y ello, además, porque le faltarían algunos de los elementos básicos de los sistemas de carrera (las categorías personales) y porque los elementos abiertos incorporados al mismo no dejarían ninguna huella de su auténtica posición teórica, faltando, por tanto, este sello caracterizador de “mixtura” que podía percibirse en el diseño originario de la reforma»⁶⁷.

En esta misma línea se expresa GUTIÉRREZ REÑÓN. Para quién la idea de que la Ley de 1964 había optado por un sistema intermedio resulta exagerada «ya que no se incorporarán ninguna de las características fundamentales –selección puesto a puesto, reclutamiento abierto e inamovilidad en el puesto– que diferencian el sistema de puestos de los sistemas de carrera. Pero sí es cierto que hubo un deliberado intento de reducir el excesivo corporativismo que entonces existía y de buscar una orientación

⁶⁷ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 250 y ss. Como señala el autor: «Olvidadas las clasificaciones, hubiera sido lógico que las plantillas orgánicas, sus manifestaciones externas, nunca hubieran sido aprobadas, pero como de éstas dependían las adscripciones de puestos de trabajo a los cuerpos de funcionarios —en última instancia las plantillas suponían un intento de revisión de la distribución de puestos a los funcionarios—, ello era motivo suficiente para justificar su aprobación, tanto para la Administración como para los propios cuerpos funcionariales, para los que suponía un elemento clarificador en el reparto de puestos entre ellos».

Tras un largo periodo en el que, como añade, «a pesar de que fueron dictadas las correspondientes disposiciones de desarrollo, no se confeccionó ninguna de estas plantillas, a mediados de los años setenta prácticamente todos los departamentos las tenían aprobadas. Pero existían grandes diferencias entre ellas y las que deberían haber respondido al espíritu y modelo previsto en la LFCE, en tanto que no se recogían la totalidad de los puestos de trabajos existentes, sino tan sólo los de nivel orgánico superior, ni su descripción era completa, determinando únicamente algunos datos significativos, como régimen retributivo, dedicación y el cuerpo o cuerpos a los que se adscribía. Además, lo que resultaba más chocante, no habían sido publicadas oficialmente, con lo que su inutilidad era manifiesta a los efectos que habían motivado su introducción en 1963».

más funcionalista, trasladando el énfasis de lo que el funcionario “era” a lo que el funcionario “hacía”. En este sentido, el mayor relieve dado al puesto, a través de su formalización en las plantillas orgánicas y, posteriormente, de su clasificación en una escala común de niveles, aumentó la importancia del puesto en la determinación del estatus del funcionario». Pero la importancia del nivel del puesto como indicador del estatus, como añade, «era limitada debido a la falta de garantía de estabilidad en el puesto ocupado y, sobre todo, a la configuración de las retribuciones, que siguieron basándose fundamentalmente en la pertenencia al cuerpo. Por eso, a mi juicio, más que de un sistema intermedio cabe hablar de un sistema defectivo. Es un sistema de carrera al que le falta uno de los elementos esenciales»⁶⁸.

En este contexto, y ante la desaparición de las categorías personales, la alternativa para hacer carrera profesional consistía en la sucesiva ocupación de puestos de trabajo, de mayor remuneración y responsabilidad, a través de los medios de provisión de puestos de trabajo que, teóricamente, establecía la LFCE: el concurso de méritos como regla general y la libre designación como excepción. Sin embargo, el paso del tiempo hará que la excepción pase a ser la regla general.

En efecto, como señala FÉREZ FERNÁNDEZ, «lo excepcional pasó a ser el concurso de méritos. La mayoría de autores apuntan dos causas principales. La primera es que la tardanza en aprobar unas precarias plantillas orgánicas, que debían ser producto de un complejo sistema de clasificación de puestos, impedía determinar qué puestos debían reservarse a la libre designación, por lo que, ante la ausencia de límites, se tiende a generalizar su uso, pues ni siquiera es preceptiva la publicación de la convocatoria. La segunda causa es la defectuosa y excesivamente formalista regulación del concurso de méritos y su poca credibilidad en las primeras convocatorias»⁶⁹.

Así, la libre designación daba un paso al frente en la práctica administrativa y se extendió hasta límites insospechados. Amparada en una

⁶⁸ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, págs. 50-51.

⁶⁹ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa...*, *op.cit.* pág. 30.

fórmula legal («hasta tanto se efectúe la clasificación de puestos de trabajo») que establecían tanto el Decreto 1182/1965, de 6 de mayo, como el Decreto 1106/1966, de 28 de abril, y cuya designación podría «efectuarse directamente o, si lo estima conveniente, anunciando en el “Boletín Oficial del Estado” dichos puestos de trabajo», como señalaba expresamente el art. 3.2 de este último Decreto.

Correlativamente, el concurso de méritos, que sí va a requerir la publicidad de su convocatoria pero incongruentemente sin la necesidad de determinación del puesto de trabajo a concurso (art. 58.1 LFCE y art. 6 Decreto 1106/1966), quedaba en un segundo plano como consecuencia del pequeño espacio al que, en la práctica, quedaba delimitado.

Estas circunstancias constituían, como expresa ESCUIN PALOP, «una ruptura con la filosofía que impregnaba la reforma de 1963, en tanto que el funcionario que participaba en el concurso no sabía cuál era el objeto de su petición específica. Además, se daba la paradoja, subrayada por el autor, de que «candidatos que por haber obtenido una mala puntuación en la oposición de acceso al cuerpo ocupaban al comenzar en la carrera administrativa puestos de trabajo mediocres y mal retribuidos, adelantaban pronto, mediante una sabia utilización de los mimbres de este sistema de provisión, a aquellos otros que habían quedado por delante en la correspondiente oposición, que debían de contentarse con los puestos de trabajo peor retribuidos, en lo que era una de las muchas contradicciones que ofrecía nuestra función pública en aquel momento»⁷⁰.

⁷⁰ ESCUIN PALOP, V. M., *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las comunidades autónomas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, págs. 112 y ss.

Por si ello fuera poco, como señala el autor, el citado reglamento de 1966 «permitía que los subsecretarios o los jefes de servicio provinciales, en uso de la facultad recogida en el art. 55 del Texto Articulado, adscribieran al funcionario a un puesto de trabajo que en nada guardaba relación con el que fue inicialmente ofertado a los concursantes, lo cual era, desde luego, bastante inconsecuente con el principio de concurso a puesto determinado conforme a los criterios de mérito y capacidad que informaban la reforma, y suponía un importante descrédito para el procedimiento mismo».

Otro fraude de ley, como añade, «se manifestaba a la hora de fijar el número de vacantes, ya que, contrariamente a lo que establecía el art. 57.2. del Texto Articulado, comenzó a extenderse la reprobable práctica de no ofertar la totalidad de las vacantes existentes, con idea de contar con plazas de reserva para movilidad y reincorporaciones al cuerpo que las tuviera

Otra novedad de esta reforma consistió, como indica PARADA VÁZQUEZ, «en romper la exclusividad del sistema de función pública admitiendo otras formas de vinculación del personal con la Administración, distintas de la relación funcionarial. Así, aparecen los funcionarios eventuales o de confianza política, los contratados en régimen de Derecho administrativo y los sujetos al régimen laboral. Estas nuevas modalidades permitían burlar el principio de mérito y capacidad, ya que los nombramientos se efectuaban discrecionalmente sin la formación previa que comportaba el sistema de oposición, debiendo situarse aquí el origen del posterior crecimiento burocrático y de las titularizaciones masivas mediante la fraudulenta fórmula de las oposiciones restringidas. En la reforma de 1964 también hay que situar, por consiguiente, el origen de la actual división del empleo público en personal funcionario y laboral»⁷¹.

Pero sigamos analizando más elementos con incidencia en la carrera administrativa de la época. Como hemos podido comprobar hasta el momento, los instrumentos básicos para articular la ocupación sucesiva de puestos de trabajo, de mayor responsabilidad y retribución, no terminaron de alcanzar el éxito que se esperaban de los mismos en la idea originaria de la LFCE. Por ello, es preciso abordar ahora cómo se desarrollaba la vida real de los empleados, centrando nuestra atención en la promoción interna durante estos años.

De hecho, como subraya GUTIÉRREZ REÑÓN, «en la primera época de aplicación de la Ley, el peso de la tradición hacía que la experiencia tuviese un peso muy acusado en la promoción y que se mantuviese un *cursus honorum* informal pero efectivo. Aunque la antigüedad dejó de ser el criterio determinante para el ascenso se daba por supuesto que el funcionario había

asignadas. Pero donde, sin duda, se produjo la fractura más importante con el espíritu de la reforma de 1963 fue en la transformación que sufrieron los concursos como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto 1106/1966, de 28 de abril, porque éstos dejaron de ser el instrumento de desarrollo integral de la carrera administrativa en el sentido de ascensión hacia los mejores puestos de trabajo (que quedaban sin recibir un desarrollo reglamentario adecuado) para pasar a convertirse en un mero mecanismo de cambio de localidad del funcionario».

⁷¹ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II...*, op.cit., pág. 423.

de ir pasando gradualmente por los escalones de la pirámide administrativa, pero con el paso del tiempo las excepciones fueron haciéndose cada vez más frecuentes. Y al relajarse el criterio de la *seniority* como base para la promoción, se introduce una creciente indeterminación en la previsión de la trayectoria profesional»⁷².

Los turnos restringidos, que forman parte también de nuestra tradición histórica, eran regulados en la LFCE en base a tres parámetros como señala FÉREZ FERNÁNDEZ: «Primero, sólo preveía los turnos restringidos para los cuerpos generales (exceptuado el de subalternos), que recordemos apenas representaban el 10% de todos los funcionarios. Segundo, la promoción sólo podía ser al cuerpo inmediatamente superior y no existía ningún trato especial en cuanto a las pruebas a superar, pero se modificó la ley en el año 1966 para flexibilizar el requisito de la titulación para acceder al cuerpo administrativo –los que no poseyeran el título podían acceder por el turno restringido si tenían reconocidos diez años de servicio efectivo en el cuerpo general auxiliar (una medida similar se adoptará de nuevo en el año 1995, para facilitar la promoción interna a los cuerpos de auxiliares y administrativos)–. Y tercero, la reserva de vacantes se concretaba en un tanto por ciento fijo (el 60% de las vacantes del cuerpo administrativo, el 25% del cuerpo técnico y el 50% de las vacantes correspondientes a técnicos con diploma de directivos –esta última reserva nunca se llegó a aplicar, como comentaremos a continuación–). El teórico potencial de este elemento de la carrera fue claramente desaprovechado»⁷³.

⁷² GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, pág. 51.

⁷³ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa...*, *op.cit.* pág. 32. En nuestro país, como señala ARROYO YANES (*La carrera administrativa...*, *op.cit.*, págs. 261-262), «dicho procedimiento contaba con un sólido antecedente en el viejo sistema de turnos que la ley de 1918 había tomado de disposiciones anteriores, y, quizás por esta razón (un cierto mimetismo histórico), era elegido por la Ley de 1964 (art. 31) como técnica de acceso para algunos cuerpos generales. Su formulación originaria descansaba sobre un criterio sumamente rígido, ya que se reservaba para todos los supuestos un cupo determinado de plazas a los funcionarios del cuerpo inmediatamente inferior que estuvieran en posesión de la titulación académica del cuerpo deseado y que superaran las pertinentes pruebas selectivas. El precepto sería reformado años después (Ley de 28 de diciembre de 1966) con el objetivo de facilitar su operatividad real, añadiéndose al anterior (que se mantenía exclusivamente para el Cuerpo Técnico) un criterio complementario más flexible, que permitía eximir del requisito de la posesión del título a aquellos funcionarios que llevaran más de diez años de servicio (no se especificaba si en el cuerpo), o, en su defecto, que llevaran más de cinco y estuvieran en posesión de la titulación correspondiente, y, en cualquier caso, que superaran las pruebas selectivas que se establecieran (Cuerpo Administrativo)».

Por lo que hace referencia al grueso de la función pública española, como añade, «la encuadrada en los cuerpos facultativos, la propia división, aislamiento y estructuración de los mismos hacía

Dado que los turnos restringidos no funcionaron, como expresa también ARROYO YANES, «en la práctica la única posibilidad real de mejora era la de participar, cuando tuvieran lugar, en los correspondientes procedimientos selectivos de oposición y concurso-oposición. En el primer caso esto sería casi tanto como intervenir tal y como lo haría un candidato externo, ya que al no plantearse, al menos a nivel general, ningún género de “ventaja” para los ya funcionarios, en aras de la promoción profesional (por ejemplo, eximiéndole de volver a concurrir a pruebas cuyos contenidos habían sido ya superados para acceder a los cuerpos de origen), a lo que se añadían los inconvenientes derivados de estar desempeñando un puesto de trabajo, era muy pequeño el número de funcionarios que conseguían por esta vía acceder al Cuerpo superior. Lo mismo puede decirse del procedimiento concurso-oposición, pues de poco o nada servía si cuando era utilizado –lo cual no ocurría con demasiada frecuencia– forzaba a los funcionarios a realizar un esfuerzo al que la práctica generalidad de los mismos no podía hacer frente».

Ante el rotundo fracaso de las técnicas tradicionales, como añade, «hicieron su aparición otras que intentaron suplir la carencia de instrumentos adecuados de promoción» (los denominados instrumentos paranormativos)⁷⁴.

Así nos encontramos, de un lado, con la adscripción discrecional de puestos de trabajo, supuesto de hecho recogido en el art. 55 de la LFCE, que como sostiene ESCUIN PALOP «se transformó en uno de los pocos instrumentos de promoción de la carrera profesional en sentido vertical, actuando como un auténtico sistema de provisión mediante el cual se asignaban puestos dotados de complementos de destino superiores a los que tenía, como mínimo, el cuerpo del funcionario»⁷⁵.

impensable su introducción con carácter general, desaprovechándose así un cauce de promoción interna que, a pesar de todas las dificultades que podía implicar su puesta en marcha en un sistema que, como el español, no contaban propiamente con una carrera profesional del funcionario, hubiera supuesto no sólo una cierta homologación con otros países de nuestro entorno (citaremos, entre otros, el ejemplo de los concursos internos franceses), sino también el establecimiento, aunque fuera en precario, de un instrumento de validez contrastada de promoción profesional».

⁷⁴ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 263 y 264.

⁷⁵ ESCUIN PALOP, V. M., *El acceso del personal...*, op.cit., págs. 118 y 119. Conforme al art. 55 LFCE: «Dentro de los servicios de cada Departamento, en cada localidad, la adscripción a

Y de otro lado, con los supuestos en que el funcionario había tocado ya su techo de carrera y su única expectativa cierta era la de que se produjera oportunamente alguna reforma organizativa que hiciera que, vía inflación orgánica, se incrementara el número de puestos mejor remunerados (las denominadas reformas organizativas ficticias). Como nos señala ÁLVAREZ RICO, «se fueron produciendo, pues, ascensos retributivos generalizados, al convertirse los negociados en secciones, las secciones en servicios, los servicios en subdirecciones, y, aunque ya más raramente, las subdirecciones en direcciones generales, y éstas en subsecretarías»⁷⁶. Esta reorganización ficticia dependía, además, del cuerpo al que se perteneciera para tener alguna opción en el «reparto».

A todo ello hay que sumar que teóricamente, como explica FÉREZ FERNÁNDEZ, «los puestos de mayor responsabilidad en el cuerpo general técnico debían estar reservados a aquellos que tuvieran el correspondiente diploma directivo; lo cual suponía que aquí se encontraba el límite de la carrera. Esta previsión nunca se llegó a aplicar; pues ni se procedió a la identificación de tales puestos mediante la correspondiente clasificación (disposición transitoria cuarta LFCE) ni se realizaron las correspondientes convocatorias (art. 31.1.a LFCE); tampoco se desarrolló el otorgamiento de los correspondientes diplomas directivos (art. 26 LFCE)»⁷⁷.

Desde estos planteamientos, sólo nos resta analizar las garantías

una plaza determinada se realizará por el Subsecretario o por el Jefe de los Servicios provinciales correspondientes».

⁷⁶ ÁLVAREZ RICO, M., «Aspectos jurídicos de la inflación orgánica de la Administración Pública en España», *REDA*, nº 9, 1976, pág. 298.

⁷⁷ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa...*, op.cit. págs. 32 y ss. Ello no significa, no obstante, que el papel de la formación en la carrera no hay funcionado en el conjunto del sistema. Pues hay que tener en cuenta que, como añade el autor: «En el año 1958 se había creado el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (CFPF) –antecesor del actual Instituto Nacional de Administración Pública–, inspirado en la formulación doctrinal del profesor Royo Villanova y para dar cumplimiento al mandato previsto en la recién aprobado Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que atribuía al presidente del Gobierno “cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales” (art. 13.8). La LFCE apostará por potenciar la formación tanto en los procesos de selección como de provisión y de promoción. Éste es, sin duda, uno de los pocos aspectos en que la reforma tuvo una aplicación más satisfactoria, lo que en el futuro llevará a extender su ámbito de actuación a los cuerpos especiales».

jurídicas que rodeaban a este instituto jurídico. Es decir, en qué medida los empleados podían oponerse a la Administración frente a los eventuales «agresiones» sobre su carrera profesional. En este punto, y siguiendo a ARROYO YANES, hay que diferenciar dos grupos de garantías en base a dos elementos de referencia que condicionan el *status* del empleado: el cuerpo y el puesto de trabajo⁷⁸.

Si atendemos al cuerpo de pertenecía y su consideración por la LFCE como elemento que condicionaba el desarrollo de la carrera profesional, hay que tener presente la existencia de plazas no escalonadas por la que algunos empleados no estaban adscritos a ningún cuerpo y, por ende, su derecho era inexistente.

Por su parte, si atendemos al puesto de trabajo y su distribución en base a la existencia asimismo de los cuerpos generales y especiales, hay que tener en cuenta también que respecto a los primeros la propia Ley (art. 23.1) establecía posibles excepciones «de las plazas reservadas expresamente a otra clase de funcionarios en la clasificación que se realice» y que, en la práctica, quedaban en manos de los segundos restringiendo así el desempeño de las funciones administrativas propias de los Cuerpos generales. No obstante, estos últimos podrían conservar su puesto de trabajo en función de la forma de provisión de los mismos: Si fue mediante libre designación, el derecho era también inexistente pues podía ser removido por la autoridad que lo nombró (art. 4 del Decreto 1106/1966). Y si fue mediante concurso, se encontraba limitado por la potestad de la Administración de trasladarlo dentro o fuera de la localidad de destino⁷⁹.

⁷⁸ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 264 y ss.

⁷⁹ En estos supuestos como señala el autor: «Si la Administración pretendía trasladar por necesidades del servicio a un funcionario determinado a otro puesto dentro de la misma localidad (y departamento ministerial), las autoridades administrativas estaban legitimadas para hacer uso de la facultad discrecional de libre adscripción recogida en el art. 55 de la LFCE, aunque en este caso habría que entender, por analogía con el art. 61, que dicho traslado era de naturaleza temporal, debiéndose de convocar a la mayor brevedad la plaza que era objeto de ocupación, y facilitar al funcionario trasladado, una vez provista de forma definitiva, su reintegración a su antiguo puesto de trabajo. Si lo que se pretendía, en cambio, era trasladarlo a un puesto sito en otra localidad, sin que mediara ninguna sanción disciplinaria que así lo exigiera (art. 91.3. LFCE), podía existir un derecho a no ser trasladado a ese puesto de trabajo. Para que naciera el mismo y fuera efectivo, el funcionario al que se pretendiera desplazar no debería reunir los requisitos que se establecían en el art. 61. De producirse el traslado, éste

De esta forma, como expresa SANTAMARÍA PASTOR, la deficiente regulación «legal (art. 55) y reglamentaria (Decreto de 28 de abril de 1966) hacía que pudieran darse situaciones aberrantes, como traslados forzosos a puestos de trabajo mejor retribuidos; que los traslados se practicaran de forma definitiva en vez de provisional; o que se entendiera que el puesto de trabajo originario había quedado ocupado de forma definitiva con otro funcionario, con fraude en todos los casos del principio de concurso siguiendo criterios de mérito»⁸⁰.

Con estas mimbres, no es de extrañar tampoco la valoración crítica que la generalidad de los autores atribuyen a la LFCE y, en especial, a la carrera profesional de la época.

En conjunto, como señala GUTIÉRREZ REÑÓN, «puede decirse que si no había una carrera en sentido formal, sí había suficientes elementos de promoción, estabilidad y horizonte profesional para que pueda hablarse de una carrera. Pero una carrera que, a falta de una regulación adecuada, reposaba sobre una base frágil. Era una práctica que no tenía tras de sí una sólida tradición, escasamente interiorizada por las promociones más jóvenes, y cuya fragilidad aumentaba en la perspectiva de un cambio político percibido como inmediato»⁸¹.

En palabras de CÁDIZ DELEITO: «No se puede decir que fuera un modelo muy acabado. Realmente lo que hubo fue una pluralidad de sistemas, en que respetando el *statu quo* a los Cuerpos especiales, que siguieron rigiéndose por los mecanismos que tenían establecidos, permitió una irrupción de gente joven en la Administración –los nuevos Cuerpos que se creaban–, quienes rápidamente ocuparon puestos importantes y establecieron, en defecto de reglamentación, unas “reglas de juego” que, mal que bien, ordenaron la

sería temporal, en calidad de comisión de servicio, debiéndose de proceder a ofertar la vacante así ocupada para que ésta fuera cubierta con celeridad, vía concurso u oposición».

⁸⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Apuntes de Derecho Administrativo: el personal al servicio de la Administración Pública*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1982, pág. 103.

⁸¹ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, pág. 52.

situación. Y aunque se podrían contar anécdotas para todos los gustos, se tenía como hecho aceptado que se ingresaba por los niveles más bajos (para los técnicos, normalmente jefe de negociado o sus equivalentes), y desde allí se iba progresando bajo la mirada atenta de “tus mayores”, quienes se preocupaban de mantener un cierto orden en el ecosistema administrativo, ordenando la promoción profesional de los “júnior”, en base a su antigüedad y a sus méritos. No sabía nadie muy claramente por qué habían llegado esos a “mayores”, pero se aceptaba que eran más antiguos y gozaban normalmente de un prestigio que, más o menos a regañadientes, nadie podía negar».

Al mismo tiempo, como añade, «se trataba de ganar puestos administrativos a las “tribus” vecinas con las que se compartía el espacio administrativo. Pronto las diferentes “tribus administrativas” se dieron cuenta de que disputarse el espacio vital era excesivamente costoso y cruento y se pactó lo único que se podía pactar, ampliar dicho espacio. Es la época de los grandes crecimientos orgánicos. Se multiplicaron el número de subdirecciones, secciones y negociados, pero también hubo grandes “innovaciones tecnológicas”: vocales asesores, consejeros técnicos, asesores técnicos, jefes de servicio, adjuntos y asimilados. Los ascensos y las mejoras retributivas iban emparejadas y se promocionaba en status y nivel económico conforme se ampliaba la estructura orgánica»⁸².

Precisamente, esta inflación orgánica y retributiva fue lo que motivo que a mediados de los años setenta se reformara, o mejor dicho se intentara reformar, habida cuenta de la brevedad de su vigencia, el sistema de retribuciones diseñado años atrás (Ley de Retribuciones de 1965) e incidiendo

⁸² CÁDIZ DELEITO, J. L., «Notas sobre la carrera profesional de los funcionarios públicos», *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987, págs. 100 y 101. Era un régimen, como sigue diciendo, «no escrito, y por tanto, de difícil impugnación en caso de discrepancia, supeditado a la valoración implícita de tus “mayores”. Como en todo sistema consuetudinario, éstos acrecentaban su autoridad en la medida en que conseguían el progreso de su “tribu”, si lo llevaban a cabo con cierto orden y aceptación del procomún. Los ascensos así conseguidos eran respetados y la posibilidad del “despeñe” era remota, repudiada por la comunidad, y sólo ocurría en supuestos escasos. En caso de manifiesta incompatibilidad entre un jefe y su subordinado se garantizaba un desplazamiento lateral que no perjudicaba ni el status ni las retribuciones del inferior, so pena de incurrir en una condena social». Concluyendo irónicamente: «Líbreme Dios de considerar el modelo como ideal, ni aquél el mejor de los mundos posibles. Qué duda cabe que gozaba de todo tipo de defectos, pero tenía la virtualidad de que había “algo”, y que en cierto modo uno sabía a qué atenerse».

puntualmente en otras materias entre las que se encontraba, por lógica interrelación, la carrera profesional. Se trata del Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.

De esta forma, en plena gestación de la transición política, este ensayo de reforma consistía, a primera vista, en restaurar el sistema de categorías personales organizados en grados. No obstante, como indica GARRIDO FALLA, el Decreto-Ley «no reinstauraba con una nueva factura el viejo sistema de categorías que estuvo en vigor hasta 1964». Sino que entre sus bases teóricas, se estaba importando el sistema norteamericano de la general *schedule*, lo que «suponía mezclar dos concepciones diametralmente opuestas en cuanto a la estructuración de la función pública: el sistema de cuerpos y el de grados». Por tanto, este sistema no estaba basado en una serie de categorías administrativas ya que, como señala el autor, «el mismo, que afectaba también al personal militar, distinguía el grado del empleo o categoría militar que poseían, esto es, se distinguía el nuevo concepto del equivalente militar de las antiguas categorías administrativas»⁸³.

Con independencia del modelo de Derecho comparado en el que se estuviera pensando en su diseño, a juicio de ARROYO YANES, «la reforma que se pretendía introducir, de haberse llevado hasta sus últimas consecuencias, hubiera sido de gran envergadura, porque hubiera supuesto una individualización de la posición ocupada respecto a sus otros compañeros de cuerpo o escala de cada funcionario, algo que hasta ese momento no se había podido realizar bajo el imperio de la legislación de 1964».

Por ello, como añade, «si el sistema de grados había fracasado en esta ocasión, se había debido precisamente a que no se articuló con acierto, pues tal articulación venía fundada exclusivamente en la operatividad retributiva de la noción de grado, lo que, a su vez, estaba condicionado por la máxima de

⁸³ GARRIDO FALLA, F., «La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios», *REDA*, nº 13, 1977, págs. 201 y ss.

que cualquier sistema de categorías que quisiera implantarse habría de tener presente su necesaria correspondencia con el sistema retributivo, y ésta se alcanzaba, qué duda cabe, haciendo que el grado fuera exponente, él mismo, de una partida retributiva. De todo ello se deducía –y ésta sería un poco la enseñanza que en este punto cabía extraer de todo lo visto– que si el grado era otra vez utilizado para articular la carrera administrativa (como, efectivamente, ocurriría) el concepto debería de despojarse de su ropaje económico para cambiarlo por otro de contenido marcadamente jurídico»⁸⁴.

Con sus luces y sombras, la reforma de la LFCE constituye también un hito en la historia de las reformas de nuestra burocracia. Luces y sombras que, como expresa DE LA VALLINA VELARDE, «en gran medida acompañan siempre a todas las reformas en materia funcional, por la importancia y repercusión que presentan desde puntos de vista muy diversos, ya que se encuentran en clara tensión el interés general y la garantía de los derechos e intereses de los distintos colectivos de funcionarios, por otra parte, no siempre coincidentes»⁸⁵.

Todo este estado de cosas, unido a la propia oposición de los empleados que no veían con buenos ojos esta insuficiente regulación para sus expectativas de promoción profesional, provocó que en pocos meses a través del art. 8.3. de la Ley de Presupuestos para 1978 se paralizara la reforma emprendida y con ello el sistema de grados diseñado⁸⁶.

⁸⁴ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 270 y ss. Por ello hay que subrayar que ese intento de reforma, como añade, «incorporó al lenguaje burocrático un término, el grado, que hasta el momento era desconocido en nuestro ordenamiento, y que podía servir, si era convenientemente articulado, a una reforma de mayor calado de la carrera administrativa, pues bastaría con desposeerlo de las connotaciones retributivas que lo comprimían y dotarlo de operatividad jurídica propia en relación con los conceptos tradicionales de nuestro sistema (cuerpo y puesto de trabajo fundamentalmente) para que poseyera utilidad práctica y atractivo de cara a una futura gestión de personal».

⁸⁵ DE LA VALLINA VELARDE, J.L., «La reforma administrativa...», op.cit., pág. 199.

⁸⁶ En su lugar, se estableció una retribución básica de alcance provisional equivalente al 8% del sueldo correspondiente a los índices de proporcionalidad, que se devengarían teniendo en cuenta la aplicación de los criterios para la asignación del grado inicial.

Posteriormente, la Ley de Presupuestos para 1980 establecería un nuevo criterio de atribución: el correspondiente a los grados iniciales 1, 2 y 3 en función de los coeficientes asignados a los cuerpos, escalas y plazas conforme a la Ley de Retribuciones de 1965 (lo que sorprendentemente suponía la restauración de una normativa que el propio Decreto-ley de 1977 había derogado).

Así, a pocos meses de la promulgación de la Constitución de 1978, los síntomas de degradación del sistema construido por la LFCE (y sus últimos coletazos de mejora que no llegaron a consolidarse) eran ya evidentes a estas alturas de la historia.

Durante estos años, hay que tener en cuenta nuevamente la nota de transitoriedad que caracteriza al régimen de la función pública local. Como señala MAHILLO SANTOS, «esta idea de transitoriedad se aprecia ya en el preámbulo de la Ley 108/1963, de 20 de julio, sobre regulación de emolumentos de los funcionarios de Administración local al decir que: “la unificación de que se trata (de sistemas en la percepción de devengos) debe constituir un paso previo necesario para alcanzar la integración hasta donde sea deseable, del Estatuto de la función pública en España en las distintas esferas de su Administración”; se insiste en esta transitoriedad en la disposición final segunda de la Ley 48/1966, de 23 de julio; y, por último, se vuelve a reafirmar en el Decreto-Ley 23/1969, de 16 de diciembre, sobre medidas transitorias en orden a las retribuciones de los funcionarios de la Administración local, que ha dejado en suspenso el mandato contenido en la disposición final primera de la Ley 79/1968, aprobando las Bases para la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios de la Administración local a los de la Administración civil del Estado»⁸⁷.

4. Conclusiones.

Con las reflexiones que nos preceden, cerramos una primera página de nuestra historia que ya nos permite comenzar a identificar las primeras claves que vienen a caracterizar a nuestro modelo de función pública en estos sus

⁸⁷ MAHILLO SANTOS, J., *La función pública local española y sus problemas actuales*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, pág. 39. A la vista de todo ello, como añade el autor, «la legislación vigente en materia de la función pública local está integrada por la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, el Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, la Ley 108/1963, de 23 de julio y disposiciones complementarias de aquél y de ésta, sin olvidar que, a pesar de la suspensión del plazo para su articulación, la Ley 79/1968 tiene existencia jurídica, ya que no ha sido derogada. Esta transitoriedad, juntamente con la multiplicidad de textos legales y reglamentarios vigentes, con sus posibles contradicciones y lagunas, complican la cuestión planteada en este instante».

primeros pasos.

La configuración de nuestro modelo hunde sus raíces en lo que veníamos caracterizando en un inicio como sistemas cerrados o de carrera, influenciados en gran medida por las corrientes francesas. Sin embargo, la inestabilidad política que atraviesa nuestro país en esta etapa de nuestra historia determinará que no logremos construir un modelo «puro» donde sus rasgos esenciales se puedan reconocer impenetrables.

Una prueba clara de lo que venimos señalando se viene a ratificar en el constante cambio de rumbo en la materia, y que hemos podido identificar hasta en tres Estatutos generales, en mayor o menor medida, en los que a pesar de intentar establecer un marco regulatorio, la fuerte presencia de la vida política en el funcionamiento de la Administración, determinará el gran abismo que puede existir entre una norma jurídica y la práctica administrativa.

Esta inestabilidad política, social, económica y administrativa derivará en dos claras repercusiones en nuestro marco de función pública y especialmente en lo que a la organización de la carrera profesional se refiere.

La primera, es que a pesar de los intentos para poner freno a la proliferación de los diferentes colectivos especiales de empleados, la propia debilidad del modelo hace que los colectivos especiales vayan extendiéndose para evitar entrar dentro de un sistema general que es inexistente.

Los que están dentro de este débil marco general, vienen a ejemplificar la segunda repercusión a que nos referimos, y que no es otra que la búsqueda de mejoras retributivas a través de la degradación y manipulación del sistema de categorías establecido.

Con estas mimbres no era de extrañar que ya a mediados de los años cincuenta, este intento de modelo cerrado tuviera cada vez menos adeptos y que, la necesidad de una reforma administrativa ganara cada vez más peso, aunque ello solo fuera una estrategia para lavar la imagen del régimen de cara

al exterior.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado viene a destruir la caracterización que tradicionalmente venía acompañando a nuestro modelo de carrera. Se suprimen así, formal o informalmente, las categorías personales y nuestro modelo comienza a orientarse hacia caracteres más propios de los sistemas abiertos o de puestos de trabajo de inspiración anglosajona.

Nuevamente la idea original se fue pervirtiendo con el paso de los años, y aunque ciertamente viene a constituir un nuevo intento en la definición de nuestro modelo, no es menos cierto también que la Ley de 1964 viene a caracterizarse como una de las leyes más incumplidas. Prueba de ello es que ninguno de los cuatro pilares de esta la Ley se llegaron a alcanzar⁸⁸.

Una vez más la historia se repite, y junto a la cultura clientelar de la época y la frágil línea divisoria entre la vida política y la vida administrativa, hay que subrayar también la falta de experiencia en la gestión del sistema construido.

La fragilidad del modelo se hace patente en las incongruencias del

⁸⁸ En efecto, como apuntábamos en páginas más atrás, estos pilares, con el paso del tiempo, quedaron en papel mojado:

- Ni la creación del órgano central (Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre), de clara inspiración en el derecho comparado e ideado para garantizar una política de personal unitaria, llegó a consolidarse por su poca influencia (consultiva) frente al poder ministerial con incidencia en la materia y su consiguiente falta de identidad dentro del sistema.
- Ni la tan deseada unificación de cuerpos funcionariales fue real al no centrar su atención en los cuerpos especiales (a los que sólo sujeta su creación a la frágil exigencia de rango de ley, superada a través de las leyes presupuestarias) y sí, en cambio, en la integración de los generales bajo la fórmula de cuerpos (técnico, administrativo, auxiliar y subalterno) en base al nivel de titulación de su ingreso y la naturaleza de las funciones encomendadas.
- Ni la refundición llegó a tener su aplicación práctica, ya no en el caso de las situaciones administrativas sino de las incompatibilidades, ante la pasividad de los encargados de hacer cumplir la norma.
- Ni la supresión de las categorías y su sustitución por el Cuerpo como criterio base para la determinación de las retribuciones. Sumado al nuevo componente del trienio (para premiar la antigüedad), más las pagas extraordinarias, todos ellos en correspondencia con la condición subjetiva del funcionario (lo que es dentro de la organización) dieron viabilidad al sistema retributivo ya que el mismo apostaba decididamente por la clasificación de los puestos de trabajo (que quedó en el abandono) como elemento necesario para determinar los complementos en correspondencia con las condiciones objetivas del funcionario (lo que hace el funcionario) y que pasaron de lo excepcional a la generalidad (a modo de «café para todos»), superando en muchos casos al montante correspondiente al propio sueldo.

propio sistema que quería romper con la tradición histórica de nuestro país, pero que acabó girando en torno a la diferenciación de los cuerpos funcionariales en los cuales se construía la carrera, dejando al puesto de trabajo como un elemento aislado ante la ausencia de una clasificación que nunca llegó a materializarse.

Los errores del pasado, por tanto, vuelven a surgir y la debilidad (o inexistencia) de la carrera profesional derivará en una nueva inflación orgánica y retributiva para satisfacer las expectativas de promoción de los empleados, a modo de moneda de cambio, ante la ineficacia de la generalidad de los elementos que deberían dar coherencia al sistema (en especial, los sistemas de provisión y promoción).

Todo este estado de cosas no hace más que demostrar, en suma, la tendencia generalizada hacia la degradación de los sistemas que tradicionalmente han venido caracterizando a la organización de la carrera profesional, y que nos permite comprender la irrefutable necesidad de establecer unas reglas claras en torno a las cuales pueda configurarse un modelo reconocible en sus rasgos principales.

A mediados de los años setenta, se comienza a gestar una intensa y necesaria transición democrática que habría de sentar las bases para la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho que empieza a despertar con la nueva idiosincrasia del momento.

Si miramos al interior de nuestro país, podemos observar cómo comienza a construirse el Estado de las Autonomías que ha diseñado nuestra Carta Magna. Si miramos al exterior, a nuestros vecinos europeos, debemos ponernos a trabajar seriamente para poder cumplir las metas que nos exigen, para no quedarnos descolgados de la integración europea que se viene gestando también desde hace ya algunos años atrás.

En el horizonte, entre las variadas asignaturas pendientes que tenemos por delante, sigue estando latente, quizá más que nunca, la modernización de

nuestras Administraciones Públicas y con ello la definición de un modelo de empleo público que sepa estar a la altura de las circunstancias, y pueda servir de motor para el desarrollo económico y social que el país necesita ante las exigencias de la nueva etapa que comienza a andar.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CICLO DE LAS MEDIDAS PARCIALES DE REFORMA: ¿UN CAMBIO DE RUMBO?

1. La Constitución de 1978 y los nuevos parámetros delimitadores del empleo público.

La promulgación de la Constitución de 1978 va a constituir, a mi juicio, un punto de inflexión para nuestro país en general y de forma particular para la ordenación del empleo público. Si bien es cierto que, a primera vista, no son muchos los preceptos que nuestra Carta Magna dedica al tema de la función pública. No es menos cierto también que deja sentados unos parámetros fundamentales para la articulación de nuestro modelo de empleo público que, con el paso del tiempo, permitirá abrir el camino hacia una lectura más acorde con el nuevo diseño del Estado de las Autonomías.

Así, y aunque habrán de transcurrir varias décadas para la articulación de una adecuada lectura de la temática (que a mi juicio no se producirá hasta la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), ya en el año 1978, nuestros constituyentes habían sabido estar a la altura de las circunstancias y diseñar un nuevo espacio de convivencia cuya valoración global, con todas las críticas que se le quieran atribuir, ha sido positivo, y más aun, cuando tenemos presente ahora, con la panorámica que nos permite el paso del tiempo, de dónde veníamos, dónde estábamos y hacia dónde caminábamos en aquellos años.

Por todo ello, consideramos importante detenernos, aunque sea brevemente, en esta fecha. A mi juicio, en materia de empleo público y por ende en nuestra materia de estudio, los contornos dibujados por los

constituyentes de la época no pueden ser minusvalorados. No sólo porque supieron estar a la altura de las circunstancias sino porque, además, tuvieron la suficiente visión de futuro de todo lo que quedaba por hacer en nuestro país, evitando con ello cualquier tipo de fórmula inflexible que pudiera condicionar, en una u otra dirección, a los legisladores de los años venideros.

Con carácter general, es decir, para el conjunto de nuestro sistema de empleo público, podemos subrayar dos parámetros delimitadores fundamentales en la materia: de un lado, el Título IV relativo al Gobierno y la Administración; y de otro, el Título VIII, sobre la organización territorial del Estado. Veamos brevemente cada uno de los mandatos constitucionales.

En primer lugar, y dentro del Título IV, nos encontramos con dos mandatos esenciales: 1) la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1); 2) la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (art. 103.3).

Por su parte, el Título VIII nos proporciona también dos mandatos esenciales enlazados con los anteriormente señalados: 1) el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); 2) el Estado tiene competencia exclusiva sobre (...) las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18).

Desde estos planteamientos plasmados por el constituyente, y sin entrar a analizar el contenido y alcance de cada uno de ellos (que iremos viendo a medida que avancemos en el estudio de nuestra historia), sí queremos retener

ahora, por su incidencia en la ordenación y construcción de nuestro empleo público, varios criterios que deben estar muy presentes para el legislador del futuro.

El primero, que conecta a los artículos 103.1 y 137, que ya no nos encontramos en un Estado centralizado sino que nuestra organización territorial se basa en el reconocimiento de la existencia de diferentes entes territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. El segundo, y como consecuencia del anterior, conectando también los artículos 103.3 y 149.1.18, que el legislador estatal tiene la competencia exclusiva para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios y, por ende, debe quedar un espacio para que el resto de entes territoriales puedan regular sobre la materia.

Como podemos comprobar, el problema reside en que la Constitución no define en qué consiste lo básico, qué ha de entenderse por «bases» en las distintas materias (y entre ellas, el régimen estatutario de los funcionarios) en que utiliza esta técnica de legislación compartida, y mucho menos, la función o funciones que cumple, o ha de cumplir, la misma⁸⁹.

De esta forma, y en ausencia de una clarificación de estos criterios, va a ser la jurisprudencia constitucional la que, con el paso de los años, haya ido estableciendo un cierto *corpus* doctrinal sobre qué ha de entenderse por legislación básica, a quién corresponde establecerla, y que función o funciones, por último, puede desempeñar la misma.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la competencia para establecer «las bases a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia sólo corresponde al Estado, bases que no son las que respecto de la misma fija, en un plano de mayor o menor abstracción y

⁸⁹ Lo que ha provocado que, con carácter general, la doctrina haya señalado la indeterminación jurisdiccional que ello plantea. Puede consultarse, a este respecto, DE OTTO, I., «El problema del concepto de Bases a partir de la Ley de Bases de Régimen Local», *Estudios sobre Derecho Estatal y Autonómico*, Madrid, 1986. Asimismo, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., *Las Bases Constitucionales del Estado Autonómico*, Madrid, 1998. Ambos autores plantean que dicha término hace prácticamente imposible su control jurisdiccional.

generalidad la propia Constitución, sino las que, dentro de los amplios límites que esos principios marcan, considere más adecuado, según su propio juicio, el legislador competente, que es, sin duda, el legislador estatal» (STC 32/1981, de 28 de julio).

Y, asimismo, ha afirmado, refiriéndose a las bases, que «es el legislador (estatal) el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son esos intereses, los define y precisa su alcance» (STC 37/1981, de 16 de noviembre). Considerando, también, que el legislador estatal «queda en completa libertad para establecer con carácter general las bases de la materia» (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo).

Como señala DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, la razón de conferir la determinación inicial de las bases al Estado se explica «por la función que las mismas desarrollan en el sistema jurídico español. Las bases, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, establecen el común denominador normativo en toda la nación; común denominador que debe ser establecido por el nivel territorial que representa el interés general, el Estado»⁹⁰.

Para el Tribunal Constitucional «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, lo cual asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan» (STC 1/1982, de 28 de enero).

A juicio de JIMÉNEZ CAMPO, la atribución de tal función de uniformización al Estado sería plenamente coherente con el principio democrático ya que «definir lo que sea básico es afirmar lo que los intereses generales (nacionales) demandan como regulación uniforme en ciertos

⁹⁰ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *REDC*, nº 72, págs. 138 y ss.

ámbitos, y esta determinación debe ser adoptada, en un principio, por el órgano de representación nacional»⁹¹.

Ahora bien, como añade DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «el Tribunal Constitucional también ha afirmado que tal determinación inicial de las bases que realiza el Estado debe quedar sometida al ulterior control del propio Tribunal, que es, a fin de cuentas, el supremo intérprete de la Constitución».

Así, el Alto Tribunal en una jurisprudencia constante ha afirmado que «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidir, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (STC 32/1981, de 28 de julio.). La función del Tribunal Constitucional es procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado (STC 69/1988, de 19 de abril). Ello supone, como señala el autor, «una negación de una interpretación estrictamente formal de lo básico al rechazar que sea básico todo aquello que el Estado diga que lo es»⁹².

La determinación aparentemente inicial de las bases por el Estado, unido a la renuncia práctica del Tribunal Constitucional a controlar de manera estricta tal determinación, supondría conceder al Estado la facultad de realizar de manera definitiva la propia delimitación de competencias en la materia. Así el Tribunal Constitucional ha reconocido que «cuando se fija qué se ha de entender por bases o se regulan materias básicas se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia» (STC 68/1984, de 11 de junio).

Y en el mismo sentido ha afirmado que «es al legislador postconstitucional a quién corresponde establecer lo que entiende por bases de una materia, delimitando así lo que es competencia estatal y definiendo al mismo tiempo el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la

⁹¹ JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico? Legislación Compartida en el Estado Autonomo», *REDC*, nº 27, 1989, pág 61.

⁹² DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía...», *op.cit.*, pág. 139.

Comunidad Autónoma su competencia de desarrollo legislativo» (STC 32/1983, de 28 de abril), esto es, definiendo al mismo tiempo el contenido de la competencia de desarrollo autonómica. Tal concepción supone, a juicio de BAYONA ROCAMORA, que «el Estado a través de la definición de lo básico reformula a posteriori la propia delimitación material»⁹³.

De esta forma, durante los primeros años de vida de nuestra Carta Magna, podemos observar cómo desde el inicio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha atribuido al Estado la competencia para dictar las bases sobre una materia (STC 32/1981, de 28 de julio), con un amplio margen de delimitación (STC 42/1983, de 20 de mayo), de tal manera que éstas constituyan el común denominador normativo –marco normativo unitario también lo denomina en otras sentencias– en el Estado (STC 1/1982, de 28 de enero).

Como hemos comprobado durante estos primeros años, ese papel de nuestro Alto Tribunal lo ha realizado, más que en positivo, con una técnica de delimitación negativa. Bien es cierto que, como señala también CASTILLO BLANCO, «dicha determinación de las bases no puede dejar vacía de contenido la competencia autonómica (STC 32/1983, de 28 de abril). Y lo que, sin duda, es más relevante y el propio Tribunal Constitucional ha subrayado y es que, asimismo, es a éste al que corresponde determinar si en esa función atribuida constitucionalmente el legislador estatal se ha extralimitado (STC 32/1981, de 28 de julio)».

Así, como añade el autor, «es el Estado quien a la hora de determinar, en esa forma, las bases está delimitando cuál es su propia competencia en la materia lo que condiciona, en lógico correlato, la competencia autonómica en esa materia y, aún más, determina que esa normativa, a su vez, se constituya en canon de constitucionalidad para determinar la constitucionalidad de las leyes autonómicas de desarrollo»⁹⁴.

⁹³ BAYONA ROCAMORA, A., «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional», *REDA*, 45, 1985, pág. 62.

⁹⁴ CASTILLO BLANCO, F. A., «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Un paso adelante en la reforma de nuestro sector público?», *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario*

Y es que, en efecto, en aquellas materias (como es el régimen estatutario de los funcionarios) cuya competencia de regulación está dividida entre el Estado, al que corresponde adoptar la normativa básica, y las Comunidades Autónomas, a las que corresponde adoptar la normativa de desarrollo, el amplio margen de apreciación que se le habría reconocido al Estado por la jurisprudencia constitucional para determinar lo básico podría considerarse que puede perturbar el ejercicio de las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

No obstante, hay que tener muy presente que «nunca la fijación de bases (...) debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades» (STC 32/1983, de 28 de abril).

Así, como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, «la regulación de las bases por los poderes estatales debe dejar un espacio sustantivo, capaz de albergar una política propia para la normación autonómica»⁹⁵. De esta forma, las competencias del Estado para definir lo básico, como indica también JIMÉNEZ CAMPO, «no debieran ser vistas como unas “competencias de las competencias” llamadas a deslindar, sin control, los ámbitos de intervención normativa de cada ente»⁹⁶.

Desde esta perspectiva, a juicio de TORNOS MAS, las razones para que el Tribunal Constitucional se niegue a realizar un control más estricto de la capacidad del Estado para fijar las bases pueden ser varias: «por un lado la propia dificultad, si no imposibilidad, de acotar un concepto genérico

sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Granada, Comares, 2008, pág. 79. En efecto, como señala el autor, «admitiendo que dicho problema se ha producido, es decir, el riesgo de que una amplia interpretación por parte del Estado de lo que son las bases vacíe las competencias autonómicas, dicho resultado no es para algunos autores sino consecuencia del propio sistema constitucional que establece un insuprimible espacio de decisión política al Estado para definir lo básico».

⁹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1985, pág.313.

⁹⁶ JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico?...», *op.cit.*, pág 84.

apriorístico de lo que debe entenderse por bases»⁹⁷.

Pero junto a estas razones, habrías otras como subraya GARCÍA DE ENTERRÍA: «la calificación de lo que en cada momento pueda entenderse de interés general a los efectos de su inclusión en una regulación básica, calificación que puede ser perfectamente variable, e incluso opuesta, si atendemos tanto a las distintas coyunturas, como, especialmente, a la diversidad de opciones políticas que garantiza el “valor superior” del pluralismo político proclamado en el artículo 1.1 de la Constitución».

En este sentido, añade que «el propio Tribunal Constitucional habría admitido que lo básico es variable y no constituye un concepto inmutable, lo cual supone que para su determinación en cada momento concreto es necesario otorgar un margen de apreciación a un órgano político, al legislador estatal»⁹⁸.

Esta concepción de lo básico como algo variable en el tiempo supondría admitir, como señala DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, que «la delimitación competencial realizada por la Constitución y los Estatutos no es inmutable pues siempre cabe que a través de la determinación de las bases por el Estado se reajuste el propio reparto de competencias entre los dos niveles territoriales. La posibilidad de modificación o reajuste del propio reparto de competencias a través de la determinación de lo básico en cada momento no sería, por tanto, una corrupción del modelo sino una consecuencia querida del mismo»⁹⁹.

En este orden de cosas es de interés destacar la afirmación de PAREJO

⁹⁷ TORNOS MAS, J, «Las Competencias normativas», *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, pág. 145.

⁹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre...*, op.cit., pág.312.

⁹⁹ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía...», op.cit., pág. 139. Sin embargo, lo cierto es que la deferencia del Tribunal Constitucional hacia la determinación de lo básico realizada por el Estado ha sido reiteradamente denunciada por algunos sectores doctrinales como «uno de los mecanismos que permiten que el Estado pueda hacer llegar su larga mano a todos los ámbitos materiales, actuando en espacios en los que las Comunidades Autónomas tienen reconocidas competencias incluso exclusivas».

Desde esta perspectiva, «la concepción de lo básico afirmada por el Tribunal Constitucional contribuiría a la desconstitucionalización de hecho del sistema de distribución de competencias pues este quedaría a la libre configuración del legislador estatal» (AJA, E. y VIVER PI-SUNYER, C., «Valoración de 25 Años de Autonomía», *REDC*, 69, 2003, pág. 88).

ALFONSO: «Desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento de las estructuras del poder político, es decir, de la que la doctrina del Tribunal Constitucional ha calificado como “acción, por así decir, reflexiva del Estado sobre sí mismo”, la primera década de desarrollo constitucional, la de los años ochenta del siglo XX, puede calificarse como la de las autonomías territoriales –particularmente la Administración Local–, así como, por reflejo (aunque con menor intensidad), de la apertura a la integración comunitaria europea, y la de la actualización del régimen de los medios materiales y personales de las Administraciones Públicas, precisamente por este orden. Es significativo, en efecto, que el Ministerio denominado de Administración Territorial haya pasado a ser en el año 1985 para las Administraciones Públicas. Lo cual nada dice, en realidad, sobre la entidad de la reflexión dedicada a la cuestión capital de la organización estatal en general y de la administrativa en particular, que continúa siendo, aun hoy, la cenicienta de entre las materia del Derecho del Estado»¹⁰⁰.

De esta forma, la Constitución de 1978 vino a modificar los elementos estructurales en los que se basaba el sistema, introduciendo, como indica ORTEGA ÁLVAREZ, « una tensión dialéctica con relación a los nuevos polos de ordenación de la Administración Local. Algunos de estos elementos afectan

¹⁰⁰ PAREJO ALFONSO, L., «La primera década de desarrollo de la Constitución», en *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005, págs. 205-206. «Por lo que hace a la novedosa organización territorial del Estado, como añade el autor, cuyo eje es justamente el principio de autonomía, si la primera mitad de la década considerada aparece dominada, como es lógico, por la construcción de la nueva planta de las comunidades autónomas (salvo el caso especial de Ceuta y Melilla, cuya solución se hizo esperar algún tiempo más), la segunda mitad aparece presidida por la reconstrucción del régimen de la Administración local, en gran medida desarbolado desde la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 4/1981, de 2 de febrero. Medido hoy y por el rasero de la estabilidad y efectividad, el resultado de este primer desarrollo de ambas autonomías territoriales dista de ser satisfactorio: la configuración institucional de las comunidades autónomas en el seno del Estado diseñado por la norma fundamental continúa sin encontrar su asiento definitivo, incluso tras las reformas estatutarias de finales de la década de los años noventa del siglo XX; y la renovación del ordenamiento local producida en 1985, aunque ha presidido un periodo de espectacular afirmación y consolidación del autogobierno de las instancias territoriales básicas, especialmente la municipal, lo ha hecho sin haber podido realmente hacer efectivo su sistema, por haberse desentendido en gran medida el poder central de su implantación, no haber sido capaz de operar efectivamente como marco “directivo” de la legislación autonómica y no haberse sabido hacer suficientemente legible fundamentalmente por el Tribunal Constitucional; todo lo cual explica que la ulterior evolución – las reformas parciales de la década de los años noventa del siglo XX y la “modernización” de los primeros años de este siglo– presente el signo de la corrección, no precisamente en sentido fortalecedor de la autonomía (las primeras), cuando no el cambio radical de modelo (la segunda), en parte realizado y en parte anunciado».

directamente a la propia estructura local y otros, en cambio, provienen de la liberación de tensiones que se desencadenan por el proceso democrático en sí. Entre estos elementos estructurales destaca, sin duda, la configuración del ejercicio de los poderes públicos bajo el principio de ordenación derivado de un sistema de descentralización política territorial que se articula en los artículos 2 y 137 de la CE, en base a los cuales el principio de unidad se hace compatible con el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones, y el propio Estado atribuye a los municipios y provincias, en cuanto elementos estructurales de poder, la autonomía necesaria para la gestión de sus intereses»¹⁰¹.

Todos estos planteamientos, y sus corolarios, de ahora en adelante habrán de ser tenidos muy en cuenta. Es decir, este debate de hasta dónde llegan las bases del legislador estatal y, por ende, cuál es el espacio de regulación que le corresponde a los demás entes territoriales (Comunidades Autónomas y Entes Locales), va a constituirse en un telón de fondo que va a estar presente en las sucesivas reformas del empleo público (como en tantas otras materias) y que va a delimitar, como ya adelantábamos, la construcción de nuestro modelo de empleo público y, de forma particular, de la carrera profesional de los empleados públicos en el nuevo Estado de las Autonomías¹⁰².

Por ello, dejamos concluímos por el momento este debate clave para la formación de nuestro modelo de empleo público, el cual, como iremos comprobando, volverá a salir a la luz a raíz de todas y cada una de las incesantes modificaciones que nuestra materia de estudio, y la función pública en general, irá experimentando en los años venideros.

Precisamente, ésta ha sido nuestra intención. Dejar apuntado cuándo se

¹⁰¹ ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación nacional de funcionarios locales», en *RAP*, N° 153, 2000, pág. 303.

¹⁰² Efectivamente, y como iremos comprobando, el debate no se cierra ahí. Pues, asimismo, la determinación de la legislación de desarrollo aplicable a la Administración local (y su margen de maniobra en la materia) también va a ser una cuestión conflictiva en el proceso de elaboración de nuestro modelo de empleo público.

inicia y se plantea este arduo debate, para ir comprobando, paso a paso, cuál es la evolución del mismo, en forma paralela al análisis de las sucesivas reformas que quedan por delante hasta llegar a la normativa básica actual en la materia, el Estatuto Básico del Empleado Público.

Sin embargo, y antes de seguir avanzando en este proceso de evolución normativa, es preciso dejar apuntado también aquí, los mandatos constitucionales que, concretamente en materia de carrera profesional, van a condicionar asimismo a los legisladores de los años venideros. Veamos, pues, cuáles son los parámetros constitucionales delimitadores de nuestro específico objeto de estudio.

Dentro del Título I de los Derechos y Deberes Fundamentales, son varios los mandatos constitucionales que van a tener una proyección específica sobre la carrera profesional: El derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2)¹⁰³; el derecho (y deber) al trabajo, a la promoción y a la remuneración (art. 35.1); el derecho a la huelga y a la negociación colectiva (arts. 28.2 y 37.1)¹⁰⁴; y, los principios rectores de una política orientada al pleno empleo (art. 40.1), a la formación y readaptación profesional (art. 40.2).

¹⁰³ Hay que tener en cuenta que este derecho opera en una doble dirección: en primer lugar, respecto de la potestad normativa de configuración del procedimiento de acceso y selección, permitiendo a los ciudadanos la impugnación de aquellas bases contenidas en la convocatoria que, desconociendo los principios de mérito y capacidad, establezcan fórmulas manifiestamente discriminatorias (STC 143/1987, 67/1989, 269/1995 y 93/1995); en segundo término, garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con arreglo a las bases y al procedimiento de selección establecido, garantizando su aplicación por igual a todos los participantes e impidiendo que la Administración, mediante la inobservancia o la interpretación indebida de lo dispuesto en la regulación del procedimiento de acceso, establezca diferencias no preestablecidas entre los distintos aspirantes (STC 193/1987 y 353/1993).

No obstante, se pueden establecer elementos diferenciadores. Así, en relación con la edad el Tribunal Constitucional ha declarado que «si bien la edad es una de las circunstancias comprendidas en los arts. 14 y 23.2.º de la Constitución en cuanto a la exclusión de tratos discriminatorios, al ser un elemento diferenciador hace que no todo puesto público esté abierto a ser ocupado por cualquier persona, cualquiera que sea su edad, pues será legítima la decisión legislativa que atendiendo a ese elemento diferenciador y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente límites de edad para acceder a ciertos puestos, siempre que ello no obedezca a una presunción de una menor capacidad, sino a otras razones objetivas y constitucionalmente aceptables» (STC 75/1983, de 3 de agosto).

¹⁰⁴ A lo que habría que añadir, como veremos seguidamente, el derecho a la sindicación (con sus particularidades) reconocido en el art. 103.3 CE.

Por su parte, y en lógica interrelación, los mandatos constitucionales sobre el sistema de empleo público en general que hemos visto anteriormente, y que también se proyectan específicamente sobre la carrera profesional: los principios de objetividad, eficacia y jerarquía (art. 103.1); los de mérito y capacidad que han de regir el acceso al empleo público y la garantía de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (art. 103.3); y, la distribución competencial sobre el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18).

En este contexto, y siguiendo los mismos planteamientos establecidos sobre estos últimos mandatos constitucionales en relación con la función pública en general, por el momento solamente vamos a dejar aquí apuntados los parámetros esenciales que se pueden extraer en la delimitación de nuestro objeto de estudio, para posteriormente, paso a paso, analizar cuál ha sido su proyección específica sobre la carrera profesional en las sucesivas reformas del empleo público.

En este sentido, y siguiendo en este punto a ARROYO YANES, podemos extraer una serie de notas características que se derivan de los contenidos constitucionales que presentan una influencia sobre el tema que nos ocupa¹⁰⁵.

1ª) La asunción implícita de la llamada tutela de la profesionalidad del funcionario público derivada de una atención preferente sobre los derechos de promoción y la potenciación de instrumentos que favorezcan la carrera profesional (art. 35. 1 CE).

2ª) Como contrapeso del anterior, la política de pleno empleo impide que las Administraciones Públicas sólo se vuelquen en satisfacer las expectativas de promoción y tengan en cuenta también las expectativas de acceder a un empleo público por primera vez (art. 40. 1 CE).

3ª) La potenciación de cuantos instrumentos sean necesarios para la formación y readaptación del funcionario en las carreras burocráticas (art. 40. 2

¹⁰⁵ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 227 y ss.

CE).

4ª) La incidencia del derecho a la negociación colectiva en la carrera profesional en la medida que ésta podrá ser objeto de negociación y de pacto entre las fuerzas sindicales y los administradores públicos (art. 37.1 CE). A lo que habría que añadir, a mi juicio, el derecho a la sindicación (con sus particularidades) y a la huelga, reconocidos en los arts. 103.3 y 28.2 CE respectivamente.

5ª) La influencia específica de los principios de eficacia y jerarquía como principios informadores en la ordenación del empleo público en general y la carrera profesional en particular. La cual no puede existir sin los elementos estructurantes que garanticen la presencia de una Administración neutral a través de los principios de objetividad e imparcialidad (art. 103.1 CE).

6ª) La no concreción de un modelo teórico determinado de función pública (cerrado, abierto o mixto), y su apuesta decidida por la regulación legal del estatuto de los funcionarios (entre el que se encuentra la carrera profesional) que ha de dejar un espacio, el organizativo, para su regulación por las Comunidades Autónomas (art. 103.3 CE).

7ª) La admisión de la diversidad funcional existente en la Administración pública, que legitima la existencia de diversos requisitos de idoneidad, dependiendo de cuáles sean los puestos de trabajo a cubrir, al tiempo que posibilita la libre concurrencia a los mismos mediante la prohibición de acepciones personales y la exigencia de procedimientos inspirados en los principios de mérito y capacidad no sólo en el acceso sino a lo largo de toda la vida profesional del empleado público (art. 23.2 CE)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ En este sentido, puede verse una amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, entre otras, puede citarse las SSTC 42/1981, de 22 de diciembre; 50/1986, de 23 de abril; 67/1989, de 18 de abril; 192/1991, de 14 de octubre; 115/1996, de 25 de junio; 10/1998, de 13 de enero; y 178/1998, de 14 de septiembre.

De lo que se deriva asimismo, como señala el autor (*La carrera administrativa...*, op.cit., pág. 231), que «el legislador y la Administración pública establezcan discriminaciones positivas que se traduzcan en determinadas ventajas para aquellos casos en los que existan colectivos sobre presentados numéricamente en los distintos niveles burocráticos como consecuencia de discriminaciones sociales prohibidas constitucionalmente».

De esta forma, como podemos observar, nuestra Carta Magna también va a presentar una sensibilidad sobre nuestro objeto de estudio. Y es que, si bien es cierto que, a primera vista, muchos de los mandatos que hemos subrayado no presentan una proyección directa sobre la carrera profesional, no es menos cierto también, y el tiempo nos ayudará a comprobarlo, que dicha proyección indirecta no constituye un obstáculo para minusvalorar su incidencia, aunque sea a modo de criterios orientativos.

A mi juicio, el simple hecho de estar recogidos en la Norma Suprema de nuestro ordenamiento jurídico ya constituye una razón sustancial para que los legisladores postconstitucionales hayan de tener presente, muy presente, todos estos parámetros constitucionales a la hora de legislar sobre nuestro objeto de estudio y el empleo público en general.

Y es que, en efecto, del conjunto de preceptos constitucionales señalados, pueden extraerse unas repercusiones claras sobre nuestro objeto de estudio. Así, los legisladores de los años venideros han de tener muy presente que: los principios de igualdad, mérito y capacidad deben quedar salvaguardados no sólo en el acceso a la función pública sino también durante todo el desarrollo de la vida profesional de los empleados públicos; que se deben garantizar los mecanismos adecuados para hacer efectiva su formación y promoción; que se debe garantizar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Y, todo ello, en el marco de una Administración Pública que, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, ha de servir a los intereses generales, actuando de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Todo estos parámetros, a día de hoy, podrían ser considerados como

Por su parte, y ante la circunstancia de que la Administración pública se incline por favorecer puntualmente la promoción profesional del funcionariado frente a la convocatoria de plazas funcionariales a candidatos externos a la Administración, a juicio del autor, no produce una infracción del art. 23.2 CE «pues un examen desde la unidad y sistematicidad de la Constitución permite semejante solución en aras de la tutela de la profesionalidad del funcionariado (art. 35.1.C.E)».

criterios naturales y por todos reconocidos. Sin embargo, hay que tener muy presente que prácticamente la generalidad de estos criterios no habían sido garantizados, de forma real, a lo largo de los precedentes normativos analizados. No está de más recordar, en este punto, las diferentes etapas entre las que se ha desenvuelto nuestra función pública, caracterizadas sumariamente por: el incumplimiento de la norma, la invasión de la política en la vida administrativa y la consiguiente cultura clientelar que ha rodeado a nuestro objeto de estudio. Por ello, está también por ver si en la nueva etapa constitucional, nuestros legisladores han sabido aprender de nuestra historia y no cometer los mismos errores del pasado.

Habrá que esperar, por tanto, en las páginas que siguen, con el transcurso de los años y las reformas que llevan aparejadas, para comprobar si nuestros legisladores de los años venideros sabrán estar a la altura de las circunstancias de la nueva etapa constitucional que se abre camino y a las nuevas exigencias que un Estado Social y Democrático de Derecho, bajo la organización territorial del Estado de las Autonomías, demanda a nuestros poderes públicos.

Una nueva etapa, en definitiva, en la que el papel de nuestro Alto Tribunal (y del resto de órganos judiciales) también será determinante, como tendremos ocasión de analizar, para garantizar que todos estos nuevos parámetros que delimitan (y condicionan) nuestro modelo de empleo público en general, y nuestra materia objeto de estudio en particular, no sean desvirtuados con ocasión de las sucesivas reformas legislativas que tenemos por delante.

2. La Ley de medidas para la reforma de la Función Pública y el camino hacia un Estatuto básico.

Transcurridos algunos años ya desde la aprobación de la Constitución de 1978, y celebradas las elecciones democráticas de 1982 en un escenario económico poco favorable, el nuevo gobierno presenta como uno de los objetivos prioritarios de su programa gubernamental, la reforma de la

Administración Pública, y dentro de ella, la reforma de la legislación de la Función Pública va a constituir uno de sus aspectos fundamentales¹⁰⁷.

Así, a los pocos años del nuevo gobierno, se aprueba la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. El objetivo de esta Ley es, como señala su Exposición de Motivos, «suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución, opone al desarrollo del Estado Autonómico».

Sin embargo, el objetivo prioritario del legislador de 1984 no va a ser el de establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en desarrollo del art. 149.1.18 CE. Por el momento, esta gran meta se queda en el horizonte. En su lugar, como expresa, «la constitución del Estado de las Autonomías, por una parte, y la propia obsolescencia de muchas de las normas por las que se rige nuestra Función Pública, dictadas hace cerca de veinte años, obligan a abordar, siquiera sea parcialmente, la reforma del régimen funcionarial y, en consecuencia, dar carácter de bases a algunos de los preceptos que se contienen en la presente Ley»¹⁰⁸.

¹⁰⁷ De esta forma, en pocos meses, el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reformas administrativa, ya adelantaba tales propósitos cuando señala en su Exposición de Motivos que: «La reforma administrativa, que constituye uno de los objetivos fundamentales de la política del Gobierno, requiere la adopción de una serie de medidas urgentes, destinadas a hacer posible el ordenado desarrollo del programa que en las pasadas elecciones ha obtenido el voto mayoritariamente favorable de los ciudadanos. Entre estas medidas destacan, en primer lugar, las de simplificación de estructuras y ahorro del gasto público que se concretan en la supresión de un Departamento ministerial y de varias Secretarías de Estado y Subsecretarías».

Con objeto de lograr una mayor uniformidad y eficacia en la realización de sus cometidos, como añade, «se procede a una reordenación general de los órganos superiores de la Administración Central del Estado, fijando el número y denominación de los Departamentos ministeriales, Secretarías de Estado Subsecretarías y Secretarías Generales con rango de Subsecretaría. La determinación de los órganos superiores de la Administración persigue, además, la finalidad de distinguir más nítidamente las funciones políticas, que corresponden fundamentalmente a estos órganos de las propias de las Direcciones Generales y otros órganos inferiores, de matiz más predominantemente técnico».

Esta distinción, como ya apuntaba, «permitirá avanzar decididamente en la progresiva profesionalización de la Administración Pública y en la implantación definitiva de las carreras administrativas».

¹⁰⁸ Concretamente, según su art.1.3, se consideran «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas, los siguientes preceptos: Artículos: 3.º, 2, e) y f); 6.º; 7.º; 8.º; 11; 12; 13, 2, 3 y 4; 14, 4 y 5; 16; 17; 18; 19, 1 y 3, 20, 21, 1, a), b), c), e) y f) y 2; 22, 1; 23; 24; 25; 26; 29; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera, 2 y 3; cuarta, decimosegunda y decimoquinta; disposiciones transitorias segunda, octava y novena».

Desde esta perspectiva, las líneas maestras de la reforma que se abre camino, se concretan en las siguientes medidas de «carácter provisional, hasta que se desarrolle en su integridad el mandato constitucional»:

1ª) Se atribuye al Gobierno la competencia en materia de personal (subrayando específicamente la de negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos) y se establece la dependencia orgánica del personal al servicio de la Administración del Estado en un solo departamento ministerial (el Ministerio de la Presidencia).

2ª) Se configuran el Consejo Superior de la Función Pública (como órgano de participación entre todas las Administraciones Públicas) y la Comisión de Coordinación de la Función Pública (como órgano coordinación de las políticas de personal de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas).

3ª) Se integra al personal al servicio de la Administración Militar en los respectivos Cuerpos de la Administración Civil del Estado¹⁰⁹.

4ª) Se autoriza al Gobierno para reformar los Cuerpos y Escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación para afrontar, «de una manera realista, el problema de la carrera administrativa», y ordenando la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo, base sobre la que ha de articularse la «auténtica carrera administrativa»¹¹⁰.

¹⁰⁹ Las medidas de esta Ley son de aplicación, como establece su art. 1: a) Al personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos autónomos; b) Al personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos autónomos; c) Al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social.

Asimismo, y, en aplicación de esta Ley, podrán dictarse normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal docente e investigador, sanitario, de los servicios postales y de telecomunicación y del personal destinado en el extranjero.

¹¹⁰ Como señala su Exposición de Motivos: «La racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas de la Administración Pública constituya un medio necesario para el cumplimiento del objetivo de acercar la Administración a los ciudadanos. La unificación de Cuerpos y Escalas, además de posibilitar el mejor despliegue de las posibilidades de trabajo de los funcionarios, mejorará la eficacia de la Administración al servicio del interés general de la sociedad. Por ello,

5ª) Se modifica el sistema de retribuciones, dando primacía a las que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo¹¹¹.

6ª) Se dispone la jubilación forzosa de todos los funcionarios públicos a los sesenta y cinco años de edad, estableciéndose un calendario progresivo para su definitiva aplicación (como consecuencia de la necesidad de adaptar nuestra función pública a las normas vigentes en los países de nuestro entorno).

Como podemos comprobar, en esta ocasión, la carrera administrativa sí se encuentra entre las prioridades del legislador de 1984. No obstante, más allá de su Exposición de Motivos, es preciso seguir indagando en su articulado para poder conocer cuál ha sido el planteamiento general, y específico sobre nuestro objeto de estudio, y qué medidas, en consecuencia, son las adoptadas para poner en marcha la auténtica carrera administrativa que nos anuncia.

En primer lugar, y como hemos podido comprobar, la primera nota que podemos destacar, en estas primeras aproximaciones al planteamiento general de la Ley, es que su ámbito de aplicación se proyecta sobre todo el personal de las Administraciones Públicas (lo que engloba al de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, en su carácter de bases) y al personal de la Administración Civil y Militar (con sus respectivos Organismos Autónomos) y a los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social¹¹². Por tanto, una

sin perjuicio de lo que en este aspecto se dispone en el artículo 27, las disposiciones adicionales de esta Ley introducen importantes cambios, tanto en lo que se refiere a la Administración del Estado, como a la Administración Institucional y a la de la Seguridad Social. Igualmente se produce una profunda modificación en la estructura de los Cuerpos docentes no universitarios, creándose los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Maestros».

¹¹¹ Como señala la STS de 12 de marzo de 1992: «En el ordenamiento de la función pública, el sistema de estructuración cerrada o corporativa fue sustituido, a partir de la Ley 30/84, de Medidas para su Reforma, por el denominado abierto o de puestos de trabajo, con su consiguiente dimensión retributiva, al ir aparejado al puesto de trabajo determinada retribución de carácter complementario y, de modo concreto, el complemento de destino con carácter general y, en determinados casos, el complemento específico, en función de las singulares características del mismo».

¹¹² Conforme a la Disposición Adicional Decimosexta, se entiende por personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social: «el comprendido en los Estatutos de Personal de los extinguidos Instituto Nacional de Previsión, Mutualismo Laboral, Servicio de Asistencia a

primera consecuencia que podemos extraer, y que la diferencia de su inmediato precedente (la LFCE, a la que sólo deroga parcialmente como veremos), es la de su amplia proyección que no se limita a los tradicionales cuerpos generales, aunque sea cierto también que se reserva la posibilidad de dictar normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal docente e investigador, sanitario, de los servicios postales y de telecomunicación y del personal destinado en el extranjero.

En este contexto, y como consecuencia de la construcción del Estado de la Autonomías que se abre camino, es preciso destacar una segunda nota característica que también la diferencia de su antecesora. En efecto, más allá de la estructuración de los nuevos Órganos Superiores de la Función Pública que establece en su Capítulo I, destaca especialmente, a mi juicio, los preceptos dedicados a la ordenación de la función pública de las Comunidades Autónomas y la regulación de la situación de los funcionarios transferidos (Capítulo II).

De esta forma, se abre la puerta para que las Comunidades Autónomas puedan ordenar mediante Ley, su propia función pública a través de sus respectivas Asambleas Legislativas (art. 11)¹¹³. Por tanto, a partir de ahora,

Pensionistas, Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo, Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social e Instituto Social de la Marina, así como a los integrantes del Cuerpo de Intervención y Contabilidad y de las Escalas de Médicos Inspectores y de Farmacéuticos Inspectores del Cuerpo Sanitario, con excepción de los Cuerpos y Escalas sanitarios y de Asesores Médicos que se regulan en los citados Estatutos». Los cuales se integran en los Cuerpos y Escalas que detalla la mencionada Disposición Adicional y quedando, en consecuencia, sus anteriores Cuerpos y Escalas «declarados a extinguir» (Disposición Transitoria Tercera).

¹¹³ Este proceso de ordenación autonómico se producirá progresivamente, e incluso con anterioridad como es el caso de Navarra (la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra), en la aprobación de las siguientes normas: Ley 5/1985, de 26 de junio, de Función Pública de Castilla-La Mancha; Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña; Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Función Pública Valenciana; Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía; Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública del Principado de Asturias; Ley de 27 de diciembre de 1985 de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León; Ley 1/1986, de 20 de febrero de 1986 de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de Aragón; Ley 3/1986, de 19 de marzo, de la Función Pública de Murcia; Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid; Ley 2/1986, de 23 de mayo, de la Función Pública de Extremadura; Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Canarias; Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia; Ley 2/1989, de 22 de

podrán agrupar a sus propios funcionarios en sus respectivos Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías que establezcan, aunque respetando los grupos de clasificación que establece la LMRFP (y que veremos más adelante)¹¹⁴.

En tercer lugar, y como base que ha de articular la auténtica carrera administrativa, destaca el puesto de trabajo y especialmente el artículo 15 de la Ley dedicado a las relaciones de puestos de trabajo (artículo que no tiene el carácter de bases). Así, junto a las exigencias de la existencia de un Registro de personal en todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), donde se anotará todos los actos que afecten a la vida administrativa de

febrero, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca; Ley 3/1990, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 2/1986, de 23 de mayo, de la Función Pública de Extremadura; Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja; Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura; Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de Cantabria; y Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Por su parte, la ordenación de la función pública local, por parte de la legislación estatal, se producirá a través de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. En este nuevo marco se contiene, como señala PALOMAR OLMEDA (*Empleo público local...op.cit.*, págs. 22 y ss.), «un modelo propio en la configuración de los recursos humanos tanto en la existencia de los funcionarios con habilitación nacional como en la propia estructura de los funcionarios propios de las corporaciones locales». Sin embargo, como iremos viendo más adelante, «el conjunto de referencias y el entramado legal que acaba de apuntarse nos permite indicar que, como subraya el autor, nos encontramos en un periodo de transición y de incertidumbre normativa que se ve complementado con cierta sensación (que como todas las sensaciones puede ser únicamente eso) de la inexistencia real de un modelo alternativo claro, rápidamente definible e implantable».

¹¹⁴ Como consecuencia de este proceso de transferencias que se está produciendo en nuestro país, y así establece su art. 12, las CCAA han de respetar el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido. Garantizando la igualdad de todos ellos con independencia de su Administración de procedencia. Estos funcionarios transferidos estarán en situación administrativa de servicio activo (en la Comunidad Autónoma en la que se integran) y de especial de servicios en Comunidades Autónoma (respecto a su Cuerpo o Escala de origen).

No obstante, hay que tener en cuenta como señala la STS de 12 de mayo de 1994 señala que: «El art. 17 de la Ley 30/84, no confiere un derecho a los funcionarios de la Administración del Estado, inmediata e incondicionalmente ejercitable, sino que les otorga la posibilidad de acceder a puestos de trabajo de la Administración de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto las relaciones de puestos de trabajo de la función pública de estas últimas Administraciones contengan expresa previsión al respecto». Ya que como añade «(...) la admisión incondicionada a los concursos para provisión de puestos de trabajo en la Administración Autonómica de funcionarios procedentes de otras Administraciones, sin previsión al respecto de la relación de puestos de trabajo elaborada por la Comunidad Autónoma, podría introducir en la función pública de ésta un trastorno organizativo de entidad, por el riesgo de provisión de puestos de trabajo por funcionarios sin la cualificación específica prevista por la Administración Autonómica y perturbación para todo el sistema de provisión de puestos de trabajo en dicha Administración».

los empleados públicos, y las previsiones referidas a las dotaciones presupuestarias de personal (tanto funcionario como laboral), las relaciones de puestos de trabajo (que serán públicas) incluirán, para cada uno de ellos, como mínimo, los siguientes extremos: 1) La denominación y características esenciales; 2) Los requisitos exigidos para su desempeño; 3) Las retribuciones complementarias que tengan asignadas; 4) Los que se reservan a funcionarios públicos en atención a la naturaleza de su contenido¹¹⁵.

De esta forma, y como también establece su art. 26 (este sí de carácter básico), todos los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta, es decir, sin vinculación alguna a un determinado Cuerpo o Escala, salvo que por la naturaleza y función a desempeñar se derive necesariamente su adscripción exclusiva a un Cuerpo o Escala determinada, todo ello por lo que se refiere a la Administración del Estado¹¹⁶. Sin embargo, por lo que respecta a las

¹¹⁵ De esta forma, como expresa la STS de 30 de septiembre de 1996: «Algo de lo más importante de la reforma introducida por la Ley 30/84 está en el hecho de cambiar el sistema de organización de la función pública basado en el principio del Cuerpo por el principio de puestos de trabajo».

Por su parte, «(...) y respecto de las relaciones de puestos de trabajo, la STS de 20 de julio de 2005 señala que: deben incluir la referencia a aquellas tareas que constituyen el núcleo definitorio del puesto de trabajo, y que son precisamente las que justifican la exigencia de una titulación académica y una formación específica, y la asignación de un determinado complemento de destino. El sistema empleado en las resoluciones impugnadas supone precisamente lo contrario: definir el núcleo esencial del puesto de trabajo por medio de estas condiciones, es decir, alterar el proceso definitorio porque las características de la persona que lo va a ocupar no deben dotar de contenido al puesto de trabajo, sino que un puesto de trabajo determinado debe ser ocupado por un funcionario que reúna una serie de requisitos».

En este sentido, hay que tener en cuenta también que conforme a la Disposición Transitoria Decimoprimera: «En tanto que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, se proveerán mediante concursos los puestos así calificados en el momento de su entrada en vigor».

¹¹⁶ En este contexto, y como ya anunciaba en su Exposición de Motivos, mediante el art. 27 y concretado en las diversas disposiciones adicionales, se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de la Presidencia, proceda a: 1. Convocar pruebas unitarias de selección para el ingreso en los distintos Cuerpos o Escalas. 2. Convocar concursos unitarios de traslado para funcionarios de diferentes Cuerpos o Escalas. 3. Unificar aquellos Cuerpos y Escalas, de igual grupo, cuando tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico, y siempre que de la unificación se deriven ventajas para la gestión de los servicios. 4. Declarar a extinguir determinados Cuerpos o Escalas cuando lo exija el proceso general de racionalización.

De esta forma, el Gobierno establecerá los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de los Cuerpos o Escalas declarados a extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas. Asimismo, los funcionarios de los Cuerpos o Escalas declarados a extinguir, desempeñarán los puestos de trabajo que reglamentariamente se establezcan.

Paralelamente, el Gobierno procederá también, conforme a su art.28, a racionalizar las plantillas de personal laboral, a través de los instrumentos establecidos en el artículo anterior, o de los que resulten precisos, de acuerdo con su naturaleza jurídica, y, coherentemente, con el proceso de racionalización de los Cuerpos y Escalas de funcionarios.

Comunidades Autónomas y a la Administración Local, llama la atención la omisión, en su art. 16, de la exigencia de determinar los puestos de trabajo que han de quedar reservados a los funcionarios en atención a la naturaleza de su contenido.

Desde esta perspectiva, podemos extraer también una nueva consecuencia que no se anunciaba, a priori, en los enunciados de la Ley: la posible expansión de personal laboral que se puede producir en el seno de las diferentes Administraciones Públicas como consecuencia de la redacción de estos preceptos. Como señala ARROYO YANES, este escenario «va a tener una clara consecuencia sobre la articulación de la carrera administrativa, ya que si partimos del dato de la limitación de las partidas presupuestarias dedicadas a gastos de personal, a menor número de plazas dotadas y reservadas a funcionarios públicos menor número de posibilidades teóricas de mejora mediante la ocupación de los correspondientes puestos de trabajo (tanto en sentido vertical como horizontal), lo que habrá de traducirse, en consecuencia, en una importante mengua de las expectativas de carrera, que guardarán una relación directa con el número de incorporaciones laborales a los distintos niveles del empleo público»¹¹⁷.

Asimismo, otra de las consecuencias que deben establecer estas relaciones de puestos de trabajo (art.17), es la de facilitar la movilidad de personal entre las distintas (o casi todas) Administraciones Públicas: entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre éstas y la Administración Local, entre Corporaciones Locales, pero no, incongruentemente a mi juicio, entre la Administración del Estado y la Local.

¹¹⁷ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 299 y 230. Así junto al esfuerzo de incrementar el número de colectivos a los que van a ser aplicables las previsiones de la ley, otro principio rector de la nueva legislación que se basa, como señala el autor, «en fijar mecanismos que posibiliten la progresiva incorporación de personal sujeto a régimen laboral en lugar del tradicional personal funcional sujeto al Derecho administrativo. Aunque las raíces de este fenómeno son profundas, con la nueva ley va a ser posible una extensión de este personal hacia el desempeño de funciones que desde hace varias centurias han sido ejecutadas por funcionarios». De este modo, se admite por el legislador, de modo implícito, a su juicio, «la posibilidad de que en el futuro lo laboral sea la regla y lo funcional sea la excepción».

Por su parte, las plazas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes, constituirán la oferta de empleo público, cuya publicación obliga a los órganos competentes a proceder (dentro del primer trimestre de cada año natural) a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes comprometidas en la misma (y hasta un 10 por 100 adicional) e incluir el calendario preciso de realización de las pruebas, que, en todo caso, deberán concluir antes del 1 de octubre de cada año (sin perjuicio de los cursos selectivos de formación que se establezcan)¹¹⁸.

De esta forma, las Administraciones Públicas seleccionarán a su personal, ya sea funcionario o ya sea laboral, de conformidad con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición, garantizando los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (art. 19.1). En estos procedimientos, habrá una debida conexión entre el tipo de pruebas (incluyendo las de tipo práctico que sean necesarias) y su adecuación al puesto de trabajo que haya que desempeñar. Por tanto, es en esta primera fase de la vida administrativa, donde el Cuerpo (ligado a la titulación exigida para su acceso) va a jugar, con la nueva Ley, su mayor papel protagonista (aunque no el único como veremos)¹¹⁹.

¹¹⁸ Como establece su art. 18, aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el Ministro de la Presidencia propondrá al Gobierno para su aprobación la oferta anual de empleo de personal al servicio de la Administración del Estado. De esta forma, la oferta de empleo deberá contener necesariamente todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes, indicará asimismo las que de ellas deban ser objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes. Por su parte, los Tribunales o las Comisiones de Selección no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas respectivas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas. En caso contrario, serán nulas de pleno derecho.

El resto de Administraciones Públicas elaborarán y propondrán públicamente sus ofertas de empleo ajustándose a estos criterios.

Hay que tener presente asimismo que la primera oferta de empleo público conforme a los establecido en este art. 18, se efectuará en 1985 (Disposición Final Segunda).

¹¹⁹ Respecto a los órganos de selección, como establece su art. 19.2, se garantizará la especialización de sus integrantes y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar.

En cuanto la realización de los cursos de selección, formación y perfeccionamiento, corresponderá al Instituto Nacional de Administración Pública así como las funciones de colaboración y cooperación con los centros que tengan atribuidas dichas competencias en las restantes Administraciones Públicas.

En cuanto a los sistemas de provisión, los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán por concurso, como procedimiento normal de provisión, atendiendo únicamente a los méritos exigidos en la convocatoria¹²⁰. Y, en este sentido, se valorará preferentemente: el trabajo desarrollado en los anteriores puestos ocupados, los cursos de promoción y perfeccionamiento superados en las Escuelas de Administración Pública, las titulaciones académicas, en su caso, y la antigüedad.

Por consiguiente, la libre designación, ahora sí con convocatoria pública (a diferencia de la LFCE), debe entenderse como el procedimiento excepcional de provisión¹²¹. De esta forma, deberán anunciarse en los boletines y diarios oficiales, indicando la denominación, nivel y localización del puesto, así como los requisitos mínimos exigidos para su desempeño¹²².

Por su parte, y en una ubicación que, a mi juicio, no sería la más acertada (también dentro de los sistemas de provisión), el nombramiento y cese de los ahora denominados personal eventual serán libres (por los Ministros y Secretarios de Estado, los Consejeros de Gobierno de las CC.AA o los Presidentes de las EE.LL), y sólo podrá ejercer funciones calificadas de confianza o asesoramiento especial, produciéndose su cese automático

¹²⁰ Sobre la necesidad de fijar los méritos en la convocatoria, pueden verse las SSTS de 24 de febrero de 1984, de 26 de junio de 1985, de 11 de abril de 1986, de 3 de noviembre de 1986, de 12 de mayo de 1988, de 13 de febrero de 1991, de 9 de diciembre de 1992, de 4 de noviembre de 1993, de 10 de abril de 2000 y 4 de febrero de 2002.

¹²¹ Como señala la STS de 3 de enero de 1996: «El sistema de libre designación supone por definición la ausencia de un Tribunal o Comisión Técnica, pues la discrecionalidad técnica que ostentan dichos Tribunales o Comisiones según reiterada jurisprudencia, corresponde lógicamente en los casos de libre designación a la autoridad a la que se atribuye la competencia para ello».

Por su parte, la STS 13 de junio de 1997 expresa que: «El nombramiento para cargos de libre designación constituye un supuesto específico y singular dentro de la categoría general de los actos discrecionales, consistiendo la singularidad en que tales nombramientos se basan en la existencia de un motivo de confianza, que sólo puede ser apreciado por la autoridad que verifica el nombramiento, a la vista de las circunstancias que estime que concurren en el solicitante ... Y ello sin estar sometido al requisito formal de hacer una exposición expresa de los motivos en virtud de los cuales se ha preferido a una persona en lugar de otra, o por los que se ha perdido la confianza en la ya designada (...)».

¹²² Asimismo, como señala el art. 20, se concederá un plazo no inferior a quince días para la presentación de solicitudes. Dichas solicitudes se elevarán a la autoridad competente, que, previo informe del Jefe de la dependencia, procederá al nombramiento en el plazo máximo de un mes y lo comunicará al correspondiente Registro de Personal.

Sobre el carácter esencial de la publicación pueden verse los pronunciamientos contenidos en las SSTC 85/1983, de 25 de octubre, y 235/2000, de 5 de octubre; y en las SSTS de 30 de noviembre de 1995 y de 19 de febrero de 1996.

cuando cese la autoridad a la que presta su función¹²³. En ningún caso, como establece con buena lógica su art. 20.3, el desempeño de estos puestos constituirá mérito para el acceso o la promoción interna.

Centrándonos propiamente en la carrera administrativa, entendida como promoción profesional (art. 21), dos elementos van a estructurar el desarrollo de este instituto jurídico.

1) El grado personal (la «nueva versión» de las tradicionales categorías personales), que se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente (de entre los 30 niveles en que se clasifican) durante dos años continuados o tres con interrupción (aunque hay que reseñar que esta concreta premisa no tiene el carácter de bases). A esto hay que sumar la posibilidad de adquirir grados superiores mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos. Todo ello, teniendo en cuenta además, que si durante el tiempo de desempeño de un puesto de trabajo, la Administración, dentro de sus potestades de organización, modificase el nivel del puesto, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado¹²⁴.

Por tanto, cada funcionario poseerá un grado personal en correspondencia con los niveles en que se clasifican los puestos de trabajo y dentro de los intervalos que determinen (el Gobierno y órganos de Gobierno de

¹²³ Recordemos que el art. 3 LFCE, dentro de las clases de funcionarios, denominaba como funcionarios de empleo eventuales a quienes desempeñaban puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera. En este sentido, a partir de ahora, el Gobierno, y en el ámbito de sus competencias los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones Locales, determinarán el número de puestos con sus características y retribuciones, reservados a los ahora denominados personal eventual, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto.

¹²⁴ Efectivamente, la adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de cada grupo podrá realizarse también, como añade el art. 21.1, «mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos, que se determinen por el Gobierno o, en el ámbito de sus competencias, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones Locales».

Igualmente, toda adquisición y cambio de grado se inscribirán «en el Registro de Personal previo reconocimiento por el Subsecretario del Departamento respectivo y Órganos análogos de las demás Administraciones Públicas».

Asimismo, hay que tener presente que, conforme a la Disposición Transitoria Séptima, se comenzará a adquirir el grado personal comenzará a partir del 1 de enero de 1985.

las CC.AA) a cada Cuerpo o Escala (en base a la titulación exigida para su ingreso a la función pública). Teniendo en cuenta, por consiguiente, que los grupos en que se clasifican cada Cuerpo, Escala, Clase o Categoría de funcionarios (art. 25), serán los siguientes: Grupo A (Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente), Grupo B (Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente), Grupo C (Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente), Grupo D (Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente) y, Grupo E (Certificado de escolaridad).

2) La garantía del nivel del puesto de trabajo, que se traduce en la premisa de que ningún funcionario podrá ser designado para un puesto de trabajo inferior o superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal. En este sentido, y en el supuesto en que no sea designado para cubrir una vacante, en estas condiciones, en la misma localidad, se le atribuirá el desempeño provisional de un puesto de trabajo de inferior nivel, siempre que corresponda a su Cuerpo o Escala, y teniendo derecho al complemento de destino correspondiente a un puesto inferior en dos niveles a su grado personal, mientras permanece en esta situación (que, sorprendentemente, a mi juicio, no delimita hasta cuándo puede prolongarse dicha provisionalidad)¹²⁵.

Por su parte, la carrera administrativa en su versión de promoción interna, es decir, el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un grupo inferior a otros correspondientes de grupo superior, podrá llevarse a efecto siempre que se esté en posesión de la titulación exigida para el grupo al que se pretende acceder y se superen las correspondientes pruebas (y demás requisitos establecidas en las mismas). Para ello, como establece específicamente el art. 22.1, podrá reservarse hasta un 50 por 100 de las vacantes que hayan sido

¹²⁵ De esta forma, el funcionario quedará a disposición del Subsecretario, Director del Organismo Autónomo, Delegado del Gobierno o Gobernador civil u órganos análogos de las demás Administraciones, que le atribuirá el desempeño provisional de dichos puestos. Asimismo, como añade el art. 21 y veremos más adelante, el Gobierno o los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, previo informe del Consejo Superior de la Función Pública, establecerán los criterios para el cómputo, a efectos de consolidación del grado personal, del tiempo en que los funcionarios permanezcan en cada uno de los supuestos de la situación de servicios especiales.

convocadas. Alternativamente, también queda prevista la posibilidad de integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo conforme a los criterios, requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen¹²⁶.

Así, y en concordancia con la nueva estructura de la carrera administrativa, se establece un nuevo sistema retributivo que responde también a dos conceptos esenciales (arts. 23 y 24): las retribuciones básicas y las retribuciones complementarias. Respecto a las primeras, quedan constituidas por los siguientes elementos:

1) El sueldo, en correspondencia al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas, Clases o Categorías¹²⁷.

2) Los trienios, que serán en una cantidad igual para cada grupo, por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría¹²⁸.

3) Las pagas extraordinarias, dos al año, por un importe mínimo de una mensualidad del sueldo y trienios, y se devengarán los meses de junio y diciembre.

¹²⁶ Asimismo, como establece el art. 22.3., a propuesta del Ministro de la Presidencia, «el Gobierno establecerá los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas correspondientes de la Administración del Estado».

¹²⁷ Como expresan las SSTs de 26 de julio, 26 de octubre y 12 de noviembre de 1994: «En suma, la simple constatación de la diferencia retributiva entre dos cuerpos no puede servir de fundamento suficiente para la reclamación fundada en el art. 14 CE, ya que no hay norma jurídica alguna, ni siquiera el art. 14 de la Constitución, en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con igual titulación hayan de tener asignado un mismo coeficiente multiplicador, porque la unidad del título, por sí sola, no asegura la identidad de circunstancias ni es el único elemento que el legislador puede tomar en consideración. De manera que tampoco basta con que las tareas asignadas a dos cuerpos distintos sean reglamentariamente definidas en términos análogos o casi idénticos, ya que es obvio que esa definición se hará siempre por referencia a las estructuras administrativas en que dichos funcionarios se inserten».

¹²⁸ Así como señala la SAN de 28 de junio de 1994: «(...) como retribución que responde a unos servicios ya prestados con anterioridad, no constituye un concepto que se realiza en razón a la pertenencia actual a un determinado grupo, desempeño de un puesto y otras circunstancias, sino en razón de haberse cumplido determinado tiempo de servicios en concretas circunstancias, por lo que su valoración ha de referirse en todo caso a tales condiciones determinantes de su nacimiento, es decir, al cuerpo o grupo al que pertenecía el funcionario cuando se devengó el trienio».

Todo ello, además, teniendo muy presente como establece el art.24.1., que las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios. Y que, en ningún caso, el sueldo de los funcionarios del grupo A puede exceder en más de tres veces al de los del grupo E¹²⁹.

Respecto a las retribuciones complementarias, se consideran constituidas por los siguientes elementos:

1) El complemento de destino, en correspondencia con el nivel del puesto de trabajo que desempeñe¹³⁰.

2) El complemento específico, que retribuye las especiales condiciones de dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad que puedan presentar algunos puestos de trabajo. Bajo la premisa, eso sí, de que no pueden retribuirse más de un complemento de este tipo a cada puesto de trabajo¹³¹.

¹²⁹ Del mismo modo, los funcionarios que ejerciten el derecho de huelga no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esa situación sin que la deducción de haberes que se efectúe tenga, en ningún caso, carácter de sanción disciplinaria ni afecte al régimen respectivo de sus prestaciones sociales (Disposición Adicional Decimosegunda).

¹³⁰ La STC de 26 de abril de 1990 y las SSTS de 17 de septiembre de 1992 y 30 de noviembre de 1993 han señalado que: «(...) en lo referente al Complemento de Destino de los funcionarios de la Administración Local, cabe extraer como consecuencias: a) que es complemento al que legalmente tienen derecho, b) que su cuantía y estructura no tiene por qué ser idéntica a la establecida para los funcionarios de la Administración del Estado, c) que la Corporación Local puede introducir modificaciones en la cuantía del Complemento de Destino de sus funcionarios dentro de los límites máximo y mínimo que se señale por el Estado (...)». Por su parte, la STS de 31 de enero de 1994 añade que: «(...) este fenómeno es la expresión tangible de la estructura retributiva dimanante de la Ley 30/84, que, como tiene declarado esta Sala (SSTS de 17 de marzo de 1986 y 5 de octubre de 1987), presupone que el complemento de destino es un concepto retributivo objetivo y singular, relacionado con el puesto de trabajo desempeñado y desvinculado de la titulación exigida para ingresar como funcionario en la Administración».

¹³¹ Al respecto la STS de 1 de julio de 1994 ha señalado que: «(...) los datos a tener en cuenta para la fijación del complemento específico integran conceptos jurídicos indeterminados que, en cuanto tales, tienen naturaleza reglada: o hay penosidad o no la hay, o hay peligrosidad o no, etc. No aparece pues en la determinación del complemento específico la discrecionalidad administrativa, sino que se trata de actuación reglada, bien que con un, en este caso, amplio margen de apreciación para la Administración». y añade que su devengo «(...) requiere, pues, dos requisitos entrelazados: el efectivo desempeño, es decir, la incorporación en servicio activo y con real y verdadera adscripción a un concreto puesto de trabajo, y que éste tenga asignado complemento específico por reunir las condiciones particulares enumeradas por la norma».

3) El complemento de productividad, por el que se retribuye el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que se desempeñe el puesto de trabajo. En este supuesto, la premisa que se establece queda redactada en términos menos precisos que la anterior, con el consiguiente riesgo que una ambigüedad en estos conceptos puede llevar aparejada en la práctica: su cuantía global (que será de conocimiento público por el resto de sus compañeros y representantes sindicales) no puede exceder de un determinado porcentaje establecido, sobre los costes totales de personal de cada programa y órgano, en la Ley de Presupuestos. Dentro de estos márgenes, el responsable de la gestión de gastos determinará la cuantía individual de cada empleado por estos conceptos retributivos¹³².

4) Las gratificaciones, por los servicios extraordinarios (fuera de la jornada normal) realizados y que, en ningún caso, podrán ser fijas en su cuantía, como tampoco periódicas en su devengo¹³³.

Asimismo, la STS de 20 de mayo de 1994 añade que: «(...) goce de un apoderamiento totalmente discrecional, desligado de los conceptos legales que justifican las distinciones que pueda introducir, con independencia del Cuerpo de procedencia del funcionario, ya que los dos complementos mencionados (destino y específico) están vinculados exclusivamente a la calidad y circunstancias del puesto de trabajo al que se asignan (STS de 14 de diciembre de 1990), lo que ha determinado que alguna vez hayamos resuelto jurisprudencialmente la modificación de la cuantía del complemento específico, fundándonos en la plena identidad de las circunstancias concurrentes en dos puestos de trabajo, a uno de los cuales, sin embargo, se le había señalado una cantidad mayor por tal concepto, por lo que entendimos que había sido afectado el principio constitucional de igualdad en la aplicación de la Ley».

¹³² Respecto a este complemento las SSTS de 14 de julio y 11 de septiembre de 1993 expresan lo siguiente: «Como es sabido, el complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo (art. 5.1 RD. 861/86). Tiene, pues, el carácter de incentivo eminentemente personal aunque su determinación y cuantificación se realice por el órgano de gobierno competente "en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo" (art. 5.2 del RD citado). Anteponer estas circunstancias objetivas (en conexión no solo con "puestos de trabajo", sino abstractamente con "grupos profesionales"), utilizándolas para la cuantificación convencional generalizada del complemento de productividad a todos los funcionarios y personal laboral correspondientes, en la confianza de que su "buena fe" producirá resultados equivalentes en la productividad individual, es argumento que no puede ser tomado en consideración. Y ello es así porque desnaturaliza la esencia y finalidad de este complemento de productividad».

¹³³ En este sentido, la STS de 15 de diciembre de 1993 afirma: «La cuestión se centra en determinar si el hecho de prolongar 'ocasionalmente' el horario de la jornada, incluso pernociando fuera del lugar en que radica el centro de trabajo, debe retribuirse mediante la asignación del complemento específico, que es por propia naturaleza, de cuantía fija y permanente, o, si tal eventualidad, que se produce 'de modo no habitual' debe retribuirse por otra vía legalmente prevista. Y a esta segunda alternativa debe llegarse, pues el carácter 'ocasional' de los servicios fuera de la jornada habitual, que se produce 'de modo no habitual'».

5) Las indemnizaciones, que puedan recibir por razón del servicio¹³⁴.

Estos conceptos retributivos, y de forma específica, las cuantías de las retribuciones básicas, de los complementos de destino asignados a cada puesto de trabajo y de los complementos específicos y de productividad, deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas (art. 24.2)¹³⁵.

no permite afirmar que estemos ante la 'especial dedicación' que el art. 23.2.b) de la Ley 30/84 contempla al definir el complemento específico, sino que, antes al contrario, tales servicios fuera de la jornada normal, tienen su más adecuada retribución a través del concepto retributivo previsto en el apartado d) del susodicho art. 23.2 –gratificaciones por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal– que en ningún caso pueden ser 'fijas en su cuantía y periódicas en su vencimiento».

¹³⁴ Como afirma la STS de 10 de noviembre de 1994: «(...) es igualmente evidente que las cantidades percibidas por tales servicios, cualquiera que sea su denominación (indemnizaciones, compensaciones, etc.), ofrecen un esencial carácter remuneratorio por la mayor duración, dedicación o esfuerzo que tales servicios comportan respecto de las obligaciones de la jornada ordinaria».

¹³⁵ En este nuevo sistema retributivo es importante tener muy presente lo establecido en la Disposición Transitoria Décima, conforme a la cual: «Los funcionarios que como consecuencia de la aplicación del régimen retributivo establecido en la presente Ley experimenten una disminución en el total de sus retribuciones anuales, con exclusión del actual concepto retributivo de dedicación exclusiva y de aquellos otros que dependan exclusivamente de las características de los puestos de trabajo o del nivel de rendimiento o de productividad de los funcionarios, tendrán derecho a un complemento personal y transitorio por la diferencia, que será absorbido por cualquier futura mejora retributiva según los criterios que establezcan las sucesivas leyes de presupuestos». Asimismo, hay que tener en cuenta que estos nuevos conceptos retributivos y todo lo relativo a la promoción profesional e interna no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 1985 (Disposición Transitoria Decimosegunda).

La creación de ese Complemento personal y transitorio, como señala la STS de 14 de abril de 1992, «tiende a conseguir que los funcionarios que pudieran resultar perjudicados económicamente por consecuencia del nuevo régimen retributivo, mantengan su capacidad económica; desde otro punto de vista, ese complemento personal y transitorio es expresión del principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales que garantiza el art. 9.3 CE».

En este sentido, la STS de 29 de mayo de 1995 señala que: «(...) aunque no puede incluirse entre los derechos adquiridos el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, sin embargo, sí que merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante la técnica de los Complementos Personales y Transitorios, absorbibles por futuros aumentos».

Por su parte, la STS de 2 de diciembre de 1994 subraya que «(...) al ser confeccionado con carácter de absorbible por las futuras mejoras retributivas venía a cumplir un doble objetivo, por un lado el mantenimiento del anterior nivel general de retribuciones, (...) y por otro evitar el agravio comparativo que derivaría, de no ser absorbible, de que al mantenerse indefinidamente en su integridad el Complemento Personal y Transitorio, como consecuencia de sucesivos aumentos generales de retribuciones funcionariales, unos mismos puestos de trabajo vendrían a estar retribuidos de forma diferente según lo ocuparan funcionarios de los Servicios integrados o funcionarios de otro origen».

Sólo nos resta abordar, por tanto, aunque sea de forma sucinta, el último Capítulo de la Ley (el VII, bajo la rúbrica de «modificación en las situaciones, régimen disciplinario y de Seguridad Social de los funcionarios»), para concluir con estas primeras aproximaciones generales de la nueva Ley.

Centrándonos propiamente en las novedades más destacadas respecto a su predecesora, podemos subrayar cómo, en materia de situaciones administrativas, se suprime expresamente las anteriores existentes en la LFCE de excedencia especial y de supernumerario¹³⁶. En su lugar, la nueva ley crea la de servicios especiales, recogiendo un amplio catálogo de las mismas y estableciendo una serie de garantías (y, a mi juicio, privilegios) para los que se encuentren en este tipo de situación¹³⁷.

Asimismo, actualiza la situación de excedencia voluntaria, limitando los supuestos de interés particular a la exigencia de haber completado al menos tres años de servicios efectivos desde que se accedió al Cuerpo o Escala (o desde su reingreso) y a la permanencia en la misma de un mínimo de dos años y un máximo de diez continuados (recordemos que la LFCE sólo obligaba a una permanencia mínima de un año, sin acotar su duración máxima). Durante ese tiempo, en términos semejantes, no devengarán retribuciones, ni les será computable el tiempo permanecido en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos (la LFCE sólo hablaba de derechos económicos, trienios, clases pasivas y omitía la referencia a los ascensos)¹³⁸.

¹³⁶ Conforme a la Disposición Transitoria Segunda: «Los funcionarios que se encuentren en la situación administrativa de supernumerario a la entrada en vigor de esta Ley, pasarán a las situaciones de servicio activo, o de servicios especiales y, en su caso, a la de servicio en Comunidades Autónomas, según se determine reglamentariamente. Cuando deban pasar a la situación de servicio activo y no existan vacantes en el Cuerpo o Escala de procedencia, podrán optar por pasar a la de excedencia voluntaria o permanecer en la de supernumerario hasta que se produzca vacante».

¹³⁷ De esta forma, a los funcionarios en situación de servicios especiales, como establece 29.2, «se les computará el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos y tendrán derecho a la reserva de plaza y destino que ocupasen. En todos los casos recibirán las retribuciones del puesto o cargo efectivo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios, sin perjuicio del derecho a la percepción de los trienios que pudieran tener reconocidos como funcionarios».

Y añade, asimismo, que: «Los Diputados, Senadores y los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que pierdan dicha condición por disolución de las correspondientes Cámaras o terminación del mandato de las mismas podrán permanecer en la situación de servicios especiales hasta su nueva constitución».

¹³⁸ Dicha previsión sobre la excedencia voluntaria se completa con la Disposición Transitoria

Finalmente, también se actualiza en la nueva Ley los supuestos objetivos que dan derecho al disfrute de permisos y el catálogo de faltas consideradas muy graves en el marco del régimen disciplinario (arts. 30 y 31 LMRFP, respectivamente), a lo que hay que sumar el régimen de la Seguridad Social (art. 32 y Disposición Adicional Decimotercera) y el adelanto de la jubilación forzosa a los sesenta y cinco años (art. 33 con su respectivo calendario establecido en la Disposición Transitoria Novena)¹³⁹.

En suma, y a la vista de esta regulación, que en la práctica recoge formalmente como señala FÉREZ FERNÁNDEZ, «todos los elementos identificados como relevantes para institucionalizar una auténtica carrera administrativa», nos toca responder ahora al siguiente interrogante que nos plantea: ¿por qué en apenas tres años se habla de fracaso de la reforma en este tema?. De la respuesta a este interrogante podemos extraer cuatro lecciones, siguiendo al autor citado¹⁴⁰.

La primera (desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos), es que la reforma de 1984 es una reforma irreal. Ni se disponía, en esos

Octava, en su apartado sexto, al señalar que: «Hasta que el Gobierno, de acuerdo con las previsiones legales, dé por concluido el período de transferencias de medios personales a las Comunidades Autónomas, se establece un régimen singular de excedencia voluntaria aplicable a los funcionarios destinados en los servicios centrales. Esta excedencia, que se concederá por un plazo mínimo de cinco años, comportará el reconocimiento preferente de reingreso y una indemnización equivalente a ocho mensualidades completas».

¹³⁹ Conforme a la mencionada Disposición, los funcionarios se jubilarán de la siguiente forma: a) En 1 de enero de 1985 los que tengan cumplidos sesenta y ocho años. b) Desde primero de enero de 1985 al 30 de junio de 1985 los que vayan cumpliendo sesenta y ocho años. c) El 30 de junio de 1985 los que tengan cumplidos sesenta y siete años. d) Desde el primero de julio de 1985 al 31 de diciembre de 1985 los que vayan cumpliendo sesenta y siete años. e) En 31 de diciembre de 1985 los que tengan cumplidos sesenta y seis años. f) Durante 1986 los que vayan cumpliendo sesenta y seis años. g) En 31 de diciembre de 1986 los que tengan cumplidos sesenta y cinco años. h) A partir de primero de enero de 1987 será de plena aplicación la jubilación al cumplir los sesenta y cinco años.

Por su parte, el personal docente se jubilará de la siguiente forma: a) En 30 de septiembre de 1985 los que tengan cumplidos sesenta y ocho y sesenta y nueve años. b) En 30 de septiembre de 1986 los que tengan cumplidos sesenta y seis y sesenta y siete años. c) En 30 de septiembre de 1987 los que tengan cumplidos los sesenta y cinco años. d) A partir de primero de octubre de 1987 será de plena aplicación la jubilación a los sesenta y cinco años.

En este contexto hay que recordar que la LFCE, en su art. 39.1, establecía la jubilación forzosa a los setenta años de edad, si pertenece al Cuerpo Técnico de Administración civil o al Administrativo; a los sesenta y cinco años, si pertenece al Cuerpo Auxiliar o al Subalterno; o la edad reglamentaria en cada uno de los Cuerpos especiales.

¹⁴⁰ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa...*, op.cit. págs. 40 y ss.

momentos, de la tecnología necesaria para clasificar cientos de miles de puestos, ni el tiempo establecido para llevar a efecto dicha clasificación (a partir del 1 de enero de 1985) era suficiente para llevar a cabo una operación de tal envergadura. Así, y para dar solución a un problema de estas dimensiones, se acude a la fuente que había inspirado la elección del número 30 para concretar el número de niveles que clasificaban a los puestos de trabajo (el Decreto 889/1972, de 13 de abril, que homogeneizó el complemento de destino de la LFCE). Todo ello, y para evitar cualquier resquemor entre los empleados públicos, se endulzó con la técnica del Complemento Personal Transitorio (Disposición Transitoria Décima de la LMRFP), para garantizar que nadie perdiera poder adquisitivo¹⁴¹.

La segunda (desde una perspectiva institucional), es que se trata de una reforma incoherente. Ya que el legislador, por una lado, no acierta a resolver las relaciones entre los cuerpos o escalas y los puestos, al mantener artificialmente separado el acceso de la carrera mediante su opción de generalizar la denominada adscripción indistinta; y, por otro lado, posibilita que el papel del grado personal quede reducido al de una pobre garantía de un concepto retributivo, el complemento de destino¹⁴². De esta forma, nuevamente (como ya sucedió con uno de los últimos ensayos normativos

¹⁴¹ En este sentido, hay que recordar que ya el Real Decreto 210/1984, de 1 de febrero, por el que se fija la cuantía de las retribuciones complementarias para el año 1984, correspondientes a los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto 889/1972, de 13 de abril.

El resultado es, en palabras de FÉREZ FERNÁNDEZ, «una gran chapuza, de la que son prueba unos provisionales catálogos de puestos de trabajo, todavía vigentes en muchas de nuestras administraciones, especialmente las locales, que aún siguen esperando que el Estado se acuerde de desarrollar la normativa básica imprescindible para elaborar unas verdaderas relaciones de puestos de trabajo».

¹⁴² En palabras de FÉREZ FERNÁNDEZ (*La carrera administrativa...*, op.cit. pág. 42): «El origen de la incoherencia se encuentra en la gestación y alcance de la propia reforma. Recordemos que el Gobierno estuvo a punto de consensuar un proyecto de estatuto básico de la función pública (los negociadores principales eran Eduardo Martín Toval y Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón), pero, ante la falta final de acuerdo, especialmente en cuanto al régimen transitorio, los socialistas decidieron presentar un “Proyecto de Ley de medidas urgentes y provisionales de reforma de la función pública” para dar cumplimiento a su programa electoral; y tales medidas no contenían un modelo coherente y maduro de función pública, sino tan sólo eran un conjunto deslavazado de preceptos preocupados, en positivo, por poner las bases necesarias para el desarrollo de un función pública autonómica, y, en negativo, por acabar con determinadas patologías corporativas, por lo que apostaban por los puestos frentes a los cuerpos como unidad básica y por la laboralización como regla general. Sobre estos cimientos de barro ha seguido edificando el legislador básico nuevas reformas parciales durante los últimos veinte años, abusando de las conocidas leyes de acompañamiento (popularmente también llamadas leyes “ómnibus”)».

preconstitucionales, el Real Decreto 22/1977, de 30 de marzo) se vuelve a revestir al grado personal de un ropaje económico, ello con los efectos perversos de inflación orgánica y retributiva que llevan aparejados, desplazando, por tanto, una vez más, su contenido jurídico y los efectos positivos que podría suponer una individualización de la posición ocupada en el seno de la organización.

La tercera (desde la perspectiva de los funcionarios), es una reforma que tiene poca credibilidad. Ni se tiene en cuenta toda la experiencia anterior acumulada, al atribuir el grado inicial según el puesto de trabajo ocupado (entre el 1 de enero de 1985 y el 1 de enero de 1987)¹⁴³, ni existe un punto de partida común al no regularse el ingreso por el nivel inferior del intervalo del cuerpo o escala (por lo que se abre la puerta a las perniciosas carreras meteóricas o su reverso de estancamiento administrativo, a la espera de poder cambiar de puesto de nivel superior), ni el concurso se convierte en la regla general, ante el abuso de la libre designación y la consiguiente politización de la vida administrativa. Como tampoco se garantiza una estabilidad en la progresión de la carrera, al poder producirse no ya estancamientos en la misma, sino la propia reversión a niveles inferiores (recordemos que conforme al art. 21.2 LMRFP, la garantía del nivel del puesto de trabajo suponía que ningún funcionario podría ser designado para un puesto de trabajo inferior, o superior,

¹⁴³ Y es que no podemos olvidar que la experiencia es, como señala el Tribunal Constitucional, «un mérito, y conferir relevancia a su disfrute no sólo no es contrario a la igualdad, sino que, en tanto que cualidad susceptible de justificar una diferencia de trato, se cohonesta perfectamente con el artículo 14 de la Constitución y es condición de obligada relevancia en atención a criterios tales como los de eficacia en la prestación de servicios por parte de la Administración Pública. Con todo, contraría abiertamente al principio constitucional de igualdad el que en un concurso de méritos que, como el de autos, se articula alrededor de la experiencia adquirida en diversos puestos administrativos, se prime desafortadamente y de manera desproporcionada -y con la consecuencia de hacerlo determinante del resultado último del concurso- la experiencia representada por el desempeño de una determinada categoría (la de los puestos convocados) en un determinado Ayuntamiento (el convocante). Un baremo en el que, tratándose de un concurso de méritos, se privilegie la experiencia adquirida en un puesto idéntico o similar a aquel de cuya provisión se trata no sería contrario a la igualdad aun cuando a los restantes méritos alegables les fuera concedida una valoración menor, incluso considerablemente menor. Sin embargo, en el supuesto de autos no se trataba propiamente de favorecer genéricamente a quienes hubieran desempeñado puestos idénticos o similares a los ofertados, sino sólo de privilegiar a las concretas personas que los hubieran ocupado en el propio Ayuntamiento autor de la convocatoria. La imposibilidad de que los veinte puntos concedidos por ese concepto pudieran ser obtenidos por quienes hubiesen ocupado puestos idénticos en otras corporaciones pone de manifiesto que no se trataba tanto de favorecer la experiencia en la categoría ofertada, cuánto de primar, exclusivamente, a quienes venían ocupando interinamente las plazas en disputa» (SSTC 27/1991, 281/1993 y 302/1993).

en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal).

Y la cuarta (desde la perspectiva de su desarrollo legislativo), si bien es cierto que los dos o tres primeros años de vigencia de cualquier ley resultan ser el periodo más relevante de cara a su permanencia efectiva en el ordenamiento jurídico, pues es en ese tiempo cuando se produce su primer desarrollo y la inicial aplicación de manos de sus propios promotores, es preciso destacar en este punto, que este desarrollo no fue todo lo diligente que cabía esperar¹⁴⁴.

En este estado de cosas, se hace necesario continuar analizando el impacto real que la Ley de 1984 tuvo sobre nuestro modelo de empleo público. No obstante, a fin de poder realizar observaciones sobre la estructuración de la reforma de la función pública de aquellos años, y su incidencia sobre nuestro objeto de estudio, a mi juicio, se hace imprescindible examinar el necesario desarrollo reglamentario que la LMRFP, como es lógico, llevaba aparejado, lo que nos proporcionará una visión de conjunto, y una mejor posición, para valorar el alcance de esta reforma y si las medidas que lleva aparejadas han contribuido a construir una auténtica carrera administrativa.

Este análisis que pretendemos encarar en las páginas que siguen no puede prescindir de la consideración del juicio crítico de algunos autores destacados en la materia, a modo de reflexión. Ya en el año 1985 expresaba GARCÍA DE ENTERRÍA que si bien «la reforma de 1963-1964 había introducido ya un peligroso retorno al patronazgo político de los funcionarios mediante la supresión de las categorías y la conversión virtual de todos los puestos de trabajo en puestos de libre designación por el simple procedimiento de la no aprobación de las plantillas orgánicas ni de la clasificación de puestos de trabajo. Esta tendencia, que es claramente disfuncional en su conjunto porque rompe la independencia que la Administración precisa para ser objetiva e

¹⁴⁴ En este sentido, y como bien señala ARROYO YANES, «una ley de las características de la 30/84 planteaba un sinnúmero de complejos problemas que debían ser resueltos por vía reglamentaria, no ya sólo por las continuas remisiones que se hacían a la potestad reglamentaria en su articulado, o la novedad de muchos aspectos del mismo, sino también por las imprecisiones y defectos técnicos que era posible detectar en ella y que habían de ser corregidos, elementos todos ellos que exigían un pronto y detallado desarrollo reglamentario que pusiera en marcha la operatividad efectiva de sus previsiones reformistas» ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 313 y ss.

imparcial (hoy, art. 103.1 y 3, de la Constitución), no ha hecho sino agudizarse con el cambio político, quizá por el recelo inicial de los partidos ante unos funcionarios que suplieron, en efecto, durante el régimen anterior, la ausencia de una verdadera clase política, pero que han dejado de constituir un verdadero poder oponible a ésta en cuanto la misma ha aparecido».

La Ley de Medidas para la función pública de 1984 y sus normas complementarias, como añade, «no me parece que hayan corregido esa línea indebida, antes bien quizá lo contrario. Por otra parte, la simplificación de la dialéctica cuerpos generales–cuerpos especiales y aún un exceso de igualitarismo, puede romper los estímulos de una verdadera carrera administrativa, hasta hoy, debe decirse, porque es una evidencia, más representada por estos últimos, como poseedores de verdaderas competencias técnicas y de tradiciones de gestión estimables, que no por los primeros. No parece tampoco que se haya pensado demasiado en constituir un verdadero núcleo superior directivo, que sólo en la efectiva superioridad de sus técnicas, y no en una simple declaración legal de signo reivindicativo social, podría constituirse y sostenerse. El famoso “elitismo”, presentado como un enemigo a batir en sí mismo, es, en realidad, si se le depura de sus posibles, y no siempre graves, derivaciones negativas, una ineludible exigencia de calidad, de la que no puede pasarse ninguna Administración moderna como ninguna organización mínimamente compleja, no digamos ya la Universidad, en otro ejemplo tópico y también, a mi juicio, maltratado. Con todos los respetos, me parece que esta reforma burocrática no se alinea en una dirección de verdadero progreso y perfeccionamiento administrativo y que, sin resolver ninguno de los verdaderos y existentes problemas burocráticos introduce artificiosamente algunos nuevos e innecesarios»¹⁴⁵.

Por su parte, la Ley de 1984, a juicio de PARADA VÁZQUEZ, «comporta el decantamiento definitivo hacia un modelo de función pública abierto, tan cercano al modelo norteamericano como alejado del que es propio de los países europeos, e incluso de sus Comunidades, como se verá. Destaca

¹⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*, Madrid, cuarta edición, Alianza, 1985, pág. 6 y ss.

asimismo, la admisión paralela, a imitación del sistema alemán, de un régimen de empleo público laboral, posibilidad ya prevista en la legislación de 1963-1964, y la admisión (como también veremos) por la Ley 9/1987, de 12 de junio, de un sistema de representación y negociación colectiva tomado, casi al pie de la letra, del Derecho italiano»¹⁴⁶.

Sin embargo, cabe precisar nuevamente que el encasillamiento de nuestro modelo en un sistema abierto no es tampoco totalmente pacífico entre nuestra doctrina. Como señala GUTIÉRREZ REÑÓN: «En España, en algunos momentos ha ejercido una cierta fascinación la evocación de las virtudes reales o supuestas del sistema de puestos (en general mal conocido). Pero a pesar de que las últimas reformas parecían estar inspiradas por la intención de aproximar la Función Pública española al sistema de puestos, no se incorpora realmente ninguna de sus características esenciales. No hay ni en la Ley de 1964 ni en la de 1984 selección directa para el puesto de trabajo concreto, ni reclutamiento abierto a los no funcionarios, ni reconocimiento de la inamovilidad en el puesto. Por el contrario, ambas leyes suprimen las plazas no escalafonadas, que constituirían una incrustación del sistema de puestos en una Administración basada en el sistema de carrera. Y no parece que hacia el futuro resulte factible ni atractivo para nuestra mentalidad la sustitución de los cuerpos actuales por un vasto conjunto de plazas no escalafonadas, que eso, y no otra cosa, es lo que supondría la adopción del sistema de puestos».

Todo este estado de cosas lleva al autor a responder al siguiente interrogante: «¿Cabe pensar en un acercamiento al sistema de puestos, en la búsqueda de un sistema intermedio entre el sistema de puestos y el sistema de carrera?. La selección puesto a puesto sólo tiene cabida si va ligada a la inamovilidad en el puesto para el que el candidato es seleccionado. Nos llevaría, pues, lógicamente, a la desaparición de los cuerpos y al sistema de puestos puro. Cabe pensar, en cambio, en combinar el reclutamiento por cuerpos con la inamovilidad en el puesto. Tendría, indudablemente, algunas ventajas, aunque daría a la organización una gran rigidez y sería difícilmente

¹⁴⁶ PARADA VÁZQUEZ, J., *Derecho Administrativo II...*, op.cit., pág. 416.

aceptable para los más altos miembros de la jerarquía administrativa. En un plano teórico resulta contradictorio con la lógica del sistema de carrera. Precisamente la razón de que las carreras se organicen en grados o categorías fue el hacer posible la estabilidad en el rango alcanzado sin llegar a la rigidez que supone la inamovilidad en el puesto»¹⁴⁷.

Desde estos planteamientos, nos corresponde ahora a nosotros comprobar hasta qué punto son ciertas todas estas voces críticas hacia el legislador de 1984. Y, de este modo, poder comprobar también cuál es el estado de salud de nuestro objeto de estudio a lo largo del arduo camino que, al parecer, le queda por recorrer.

3. El proceso de desarrollo reglamentario de las medidas de reforma y su incidencia sobre la carrera administrativa.

Como venimos señalando, tras la LMRFP se inicia un lento pero incesante proceso de desarrollo reglamentario para llevar a cabo el conjunto de medidas que la nueva Ley quiere trasladar para nuestro modelo de empleo público.

Así, a los pocos meses, se aprueba el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado, que en desarrollo de los arts. 18 y 19 de la LMRFP (con el carácter de bases), será de aplicación a los procedimientos de ingreso (quedando excluido, por tanto, los procesos de provisión y promoción) a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición¹⁴⁸.

¹⁴⁷ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España...», *op.cit.*, págs. 65-66.

¹⁴⁸ Conforme a su art. 13. 2: «La oposición consiste en la celebración de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección, el concurso consiste exclusivamente en la calificación de los méritos de las aspirantes y la prelación de los mismos en la selección; el concurso-oposición consiste en la sucesiva celebración como parte del procedimiento de selección de los dos sistemas anteriores».

En este contexto, según su art. 4, el acceso a los Cuerpos o Escalas de funcionarios será a través del «sistema de oposición, salvo cuando, por la naturaleza de las funciones a

De esta forma, se dejan sentadas las reglas básicas a través de las cuales los diferentes aspirantes a acceder a la función pública, se posicionarán, una vez superados los correspondientes procedimientos de acceso, en la primera fase de la carrera administrativa. Y que, como ya conocemos, en función de la titulación exigida, serán situados en un determinado Cuerpo o Escala dentro de los Grupos de clasificación del art. 25 de la LMRFP. A partir de ahí, comienza propiamente su carrera profesional. Sin embargo, todavía quedan pendientes muchos elementos que han de ser desarrollados para poder articular este instituto jurídico.

Poco después, a este Reglamento de Ingreso le seguirá la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, bajo el principio fundamental de la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (con independencia del vínculo jurídico que les une a ésta) a un solo puesto de trabajo, ya sea éste de naturaleza pública o privada, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, y siempre que no menoscaben el estricto cumplimiento de sus deberes o puedan comprometer su imparcialidad o independencia.

Así, como establece su Exposición de Motivos, se va a exigir de los servidores públicos «un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vida pública y la eficacia de la Administración»¹⁴⁹.

desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición y, excepcionalmente, el de concurso». Y la selección del personal laboral fijo, previa a su contratación, se realizará por «el sistema de concurso, salvo cuando, por la naturaleza de las tareas a realizar, o por el número de aspirantes resulte más adecuado el de concurso-oposición o el de oposición» (art. 5). Estos procedimientos, que deberán ser adecuados a los puestos de trabajo a desempeñar, podrán incluir «pruebas de conocimientos generales o específicos, test psicotécnicos, entrevistas y cualquiera otros sistemas que resulten adecuados para asegurar la objetividad y racionalidad del proceso selectivo. En todo caso, al menos uno de los ejercicios del proceso selectivo deberá tener carácter práctico» (art. 8, apartados 1 y 2).

¹⁴⁹ Conforme a su Disposición Transitoria Primera, al personal que por virtud de la presente Ley incurra en incompatibilidades les serán de aplicación las siguientes normas:

a) Cuando la incompatibilidad se produzca por desempeño de más de un puesto en el sector público habrá de optar por uno de ellos en el plazo de tres meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. Tratándose de funcionarios, a falta de opción en el plazo

De esta forma, y dejando a salvo los supuestos previstos en la Ley, no sólo no podrán compatibilizar sus actividades con el desempeño de un segundo puesto de trabajo, sino que tampoco con cualquier otro cargo o actividad en el sector público (o privado, que pueda comprometer su imparcialidad o independencia)¹⁵⁰. Y del mismo modo, no podrán recibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas (y demás entes dependientes), de los órganos constitucionales, o que resulte de la aplicación de arancel, ni ejercer opción por percepciones correspondiente a puestos incompatibles¹⁵¹.

Paralelamente, a través de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, en su art. 11, se establecen las retribuciones de los funcionarios, concretamente las básicas y el complemento de destino, e, insta al Gobierno a clasificar los puestos de trabajo en los treinta niveles que establece la LMRFP bajo, sólo alguna, de las premisas que establece el art. 21.2 de ésta. Referidas, como recordaremos, a la garantía del nivel del puesto de trabajo (nadie podrá ser designado para un puesto de trabajo inferior o superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal).

señalado, se entenderá que optan por el puesto correspondiente al grupo superior, y si lo fuera del mismo, por el de mayor antigüedad. En cuanto a todo el personal laboral, así como al no funcionario de la Seguridad Social, se entenderá referida la opción al puesto dotado con mayor retribución básica.

b) Si la opción referida se realiza dentro del primer mes y la retribución íntegra del puesto por el que opte no supera la cifra que como retribución mínima se fija en los Presupuestos Generales para el ejercicio 1984, incrementada en un 50 por 100, podrán compatibilizarse el segundo puesto o actividad del sector público que viniera desempeñando en la fecha de entrada en vigor de esta Ley, por un plazo máximo e improrrogable de tres años y en las condiciones previstas en la misma. En el caso de que el puesto compatibilizado correspondiera a contratación temporal, el plazo aludido no podrá exceder además del tiempo que reste en el desempeño del mismo. La resolución autorizando o denegando dicha compatibilidad se adoptará dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

¹⁵⁰ A estos efectos, se considerará actividad en el sector público la desarrollada por «los miembros electivos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, por los altos cargos y restante personal de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia, y de los Entes, Organismo y Empresas de ellas dependientes, entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social en la prestación sanitaria» (art. 1.1).

¹⁵¹ Por remuneración, se entiende «cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional» (art. 1.2).

Así, como señala expresamente: «Hasta tanto los funcionarios públicos no consoliden el grado personal que les corresponda, no les será exigible para el desempeño de los puestos de trabajo el requisito establecido en el artículo 21. 2.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública».

De esta forma, queda congelada provisionalmente la prohibición de desempeñar (y, por tanto, promocionar) a un puesto de trabajo superior en más de dos niveles. Y con ello, se comienza a crear una situación de ventaja o desventaja, según se mire, entre los empleados públicos en el desarrollo de su carrera profesional, desvirtuando, por tanto, la idea original del legislador de 1984.

En cuanto a los complementos específicos (de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad), su entrada en vigor queda aplazada hasta su determinación por parte del Gobierno a determinados puestos de trabajo que guarden relación con tales condiciones específicas. Por su parte, el art. 12 establece unas reglas básicas para retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo (complemento de productividad)¹⁵².

Como mecanismo de cierre del sistema, queda establecido asimismo que los conceptos retributivos señalados (todos, a excepción de los trienios, el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios) absorberán la totalidad de las remuneraciones correspondientes al régimen retributivo vigente en el año 1984, incluidos los complementos personales y transitorios reconocidos., los cuales, serán absorbidos por cualquier mejora retributiva que se produzca en el año 1985, incluidas las derivadas de cambio de puesto de trabajo¹⁵³.

¹⁵² Son dos las reglas básicas establecidas al respecto: 1ª) La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo. 2ª) En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originará ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

¹⁵³ Esta homogeneización del sistema (y los complementos personales transitorios), conforme

Meses más tarde, se aprobaría el Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado. Con este Reglamento, comienzan a aparecer nuevas herramientas jurídicas que requerían de su desarrollo para poder articular la auténtica carrera administrativa que nos anunciaban.

Así, como declara su propia Exposición de Motivos, se incorpora «una regulación completa de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, estableciendo un sistema público y objetivo que permita fundamentar adecuadamente la carrera administrativa de los funcionarios públicos»; a lo que hay que sumar, «el establecimiento de los intervalos de niveles que corresponden a cada cuerpo o escala, el desarrollo reglamentario de las disposiciones de la ley sobre el grado personal y la garantía del nivel del puesto de trabajo así como lo relativo a la promoción interna», completando a su juicio, «de manera eficaz la promoción profesional». Veamos, en consecuencia, y más detenidamente, las previsiones establecidas que fundamentan nuestro objeto de estudio¹⁵⁴.

En primer lugar, y en desarrollo del art. 20 de la LMRFP (con el carácter de bases y relativo a la provisión de puestos de trabajo), se establecen las siguientes reglas generales (en gran parte, ya recogidas en la LMRFP)

al art.13.4., no será de aplicación al personal docente. Para los cuales, según su art. 24.7: «Las retribuciones totales íntegras, excluidos trienios, del personal docente, funcionario o contratado, en régimen de dedicación plena y en régimen excepcional de dedicación normal, así como la de los profesores universitarios encargados de curso con nivel de dedicación inferior al C, no experimentarán variaciones con respecto al año 1984, a cuyo efecto, y si fuera preciso, se reducirá el sueldo establecido en la presente Ley para el correspondiente grupo».

Por su parte, y en los artículos sucesivos, se establecen las retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos de Seguridad del Estado, de los Cuerpos Sanitarios Locales, del personal al servicio de la Administración de Justicia, del personal de la Seguridad Social, de los funcionarios interinos y contratados administrativos, de los funcionarios en prácticas y los requisitos para la firma de Convenios Colectivos que, en esta materia, afectan al personal laboral. Respecto a los funcionarios destinados en el extranjero, su régimen de retribuciones queda aplazado provisionalmente hasta que lo determine el Gobierno (art. 25).

¹⁵⁴ Conforme a su art. 1: El personal docente e investigador, sanitario, de los servicios postales y telecomunicación, y la provisión de puestos en el extranjero, se regirán por sus normas específicas. No obstante, conforme a su Disposición Transitoria Décima, las normas contenidas en este reglamento serán de aplicación al personal de los servicios postales y de telecomunicación hasta tanto se promulguen sus normas específicas.

aplicables tanto para el concurso como para la libre designación:

1ª) Las convocatorias públicas de los respectivos procedimientos contendrán los siguientes extremos: la denominación, nivel, localización y las condiciones o requisitos necesarios para el desempeño de cada uno de los puestos de trabajo, conforme a lo establecido en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

2ª) El concurso será el sistema normal de provisión, en el se tendrán en cuenta únicamente los méritos que se determinen en cada convocatoria, con arreglo a los correspondientes baremos. Por su parte, por el sistema de libre designación sólo podrá proveerse los puestos de trabajo que, por la naturaleza de su contenido, tengan atribuido tal sistema en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

3ª) El reingreso al servicio activo (de aquellos funcionarios que no tengan reserva de plaza y destino), se producirá o bien por el procedimiento de concurso, o bien mediante su adscripción provisional a un puesto vacante (aunque también, como añade, mediante su participación en un proceso de libre designación). Todo ello, en base a la fecha de solicitud, y conforme al siguiente orden de prelación: 1º. Los excedentes forzosos; 2º. Los que se encuentren en suspensión de funciones; 3º. Los de excedencia voluntaria por el cuidado de hijos; 4º. Los de excedencia voluntaria por prestar servicios en otras Administraciones; 5º. Los de excedencia voluntaria por interés particular¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Asimismo se añaden las siguientes reglas: Los funcionarios reingresados con destino provisional tendrán la obligación de participar en el primer concurso para provisión de puestos de trabajo que se convoque, siempre que reúnan los requisitos necesarios, salvo que haya obtenido previamente destino para el desempeño de un puesto de libre designación. La plaza provista se incluirá necesariamente en el siguiente concurso.

Por su parte, los funcionarios en situación de servicio en Comunidades Autónomas podrán obtener destino en la Administración del Estado, mediante la obtención de un puesto de trabajo vacante con dotación presupuestaria, convocado por los sistemas de concurso o de libre designación, siempre que reúnan los requisitos exigidos en las correspondientes convocatorias. a efectos de prioridad, se consideraran como si se hallaran en situación de servicio activo.

Asimismo, los funcionarios que soliciten el reingreso mediante la participación en concursos para la provisión de puestos de trabajo, gozaran del derecho preferente para obtener, por una sola vez, destino en la misma localidad donde servían cuando se produjo su cese en el servicio activo.

4ª) Las vacantes resultantes en los procedimientos de concurso, serán ocupadas por los funcionarios de nuevo ingreso (aunque también, por necesidades del servicio, podrán serles ofrecidos otros puestos de trabajo). Estos empleados comenzarán a consolidar el grado correspondiente al nivel del puesto de trabajo al que sean destinados.

5ª) Las vacantes también podrán ser cubiertas en comisión de servicio en caso de urgente e inaplazable necesidad, por otro funcionario capacitado para su desempeño en razón a su grado personal (durante un plazo máximo de seis meses, prorrogable hasta dieciocho si no se cubre por otro funcionario)¹⁵⁶. No obstante, dichos puestos de trabajo cubiertos provisionalmente, serán incluidos en las siguientes convocatorias para su provisión por el procedimiento normal (que, en principio, debería ser el concurso).

Junto a estas disposiciones comunes, los Capítulos III y IV van a establecer la determinación de la valoración de los méritos y requisitos que han de exigirse para la provisión de puestos de trabajo ya sea por el procedimiento normal de concurso ya sea por el extraordinario de libre designación respectivamente¹⁵⁷. Así respecto al concurso (ya que sobre la libre designación

¹⁵⁶ Cuando la comisión de servicio suponga traslado forzoso, según su art. 6.1, «se destinara preferentemente al funcionario con destino en el mismo ministerio y localidad que tenga menor antigüedad al servicio de la Administración. Si no existe ningún funcionario que reúna las condiciones necesarias para desempeñar el puesto de la misma localidad, deberá destinarse al que, reuniéndolas, se encuentre destinado en el mismo departamento, en localidad más próxima o con mejores facilidades de desplazamiento y tenga menores cargas familiares y, en igualdad de condiciones, al de menor antigüedad».

Asimismo, como añade en su apartado tercero, el tiempo de servicios prestados en comisión de servicio, será tenido en cuenta a efectos de consolidación del grado personal correspondiente al nivel del puesto que se venía desempeñando con anterioridad, salvo que se obtuviera mediante la oportuna convocatoria destino definitivo en el puesto de trabajo desempeñado en comisión de servicio o en otro del mismo nivel, en cuyo caso, se consolidara este último.

¹⁵⁷ Destaca particularmente su art. 8, donde limita la participación en los procedimientos de concurso en función de su ámbito regional, provincial o local. Esta limitación sólo desaparecerá, como señala su art. 9, con los puestos de trabajo de adscripción indistinta que hayan quedado vacantes en las pruebas de selección.

En este sentido, hay que poner de relieve que la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1986, declaró la nulidad de los arts. 8.2 y 3, 15.2 y de la disposición adicional 8, por considerarlas discriminatorias. Una sentencia que, por cuyo cumplimiento, dio lugar a Resolución de 9 de diciembre de 1986, de la Subsecretaría, por la que se dispone el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el recurso contencioso-administrativo promovido por «Unión Sindical de Inspectores Técnicos de

poco añade a lo ya establecido en la LMRFP), se establece una tabla de baremos de los méritos a valorar dentro de la siguiente escala de valores, cuya valoración total será de 25 puntos¹⁵⁸: a) los méritos preferentes puntuarán hasta un máximo de 15; b) hasta un máximo de 10 los méritos no preferentes previstos en la convocatoria; c) hasta 8 puntos los puestos de trabajo desarrollados con anterioridad; d) hasta 2 puntos los cursos de formación y perfeccionamiento; e) las titulaciones académicas que tenga en posesión también hasta un máximo de 2 puntos; f) hasta un máximo de 3 puntos la antigüedad.

Y todo ello conforme se establezca en las correspondientes bases de la convocatoria y en las que habrá de figurar, igualmente, la comisión de valoración de dichos méritos, que contará, además, con la presencia de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la función pública.

Por su parte, y en desarrollo del art. 21 de la LMRFP (de carácter de bases, casi en su integridad como ya comentamos), el Capítulo V se centra propiamente en la carrera administrativa entendida como promoción profesional. En este sentido, hay que partir de la base de las siguientes premisas: 1) El grado personal se adquiere con efectos de 1 de enero de 1985 (Disposición Adicional Segunda); 2) Para el desempeño de los puestos de trabajo, el requisito del grado consolidado no será exigido hasta el 31 de diciembre de 1986 (Disposición Transitoria Primera); 3) Hasta esta última fecha, no se aplica la limitación de poder promocionar en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal (art. 11 de la Ley de Presupuestos del Estado 1985)¹⁵⁹.

Educación».

¹⁵⁸ Hay que tener en cuenta que, como señala su art.15.2: Con independencia de la valoración máxima de 25 puntos, se atribuirán 3 puntos en atención a la residencia previa, por razones laborales, del cónyuge en la localidad a que se pretende ir destinado, a los únicos efectos de cambio de localidad y si la solicitud se refiere a puesto de trabajo del mismo o inferior nivel que aquel que se desempeñe.

¹⁵⁹ Conforme a su Disposición Transitoria Tercera, los funcionarios que soliciten su reingreso al servicio activo a partir del 1 de enero de 1987, y no tengan consolidado grado personal, deberán interesar previamente la asignación de un grado del subsecretario del departamento al que figure adscrito su cuerpo o escala, o del director general de la función pública, respecto de los cuerpos y escalas sobre los que ejerce las competencias previstas en el artículo 8 del Real

Partiendo de estas premisas, los grados que pueden consolidar los funcionarios, en atención al grupo en que se encuentra clasificado su cuerpo o escala, serán los correspondientes a los niveles incluidos en los siguientes intervalos: Grupo A (entre 11 y 30), Grupo B (entre 9 y 26), Grupo C (entre 8 y 22), Grupo D (entre 6 y 18) y Grupo E (entre 1 y 14). Todo ello, teniendo en cuenta además, que nadie podrá ser designado para un puesto de trabajo inferior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal. Premisa que, en este caso, no ha sido limitada provisionalmente como sucedía en su vertiente superior¹⁶⁰.

Asimismo, a efectos de consolidación del grado, hay que tener en cuenta dos elementos nuevos: 1) El tiempo de servicios prestados en la situación de servicios especiales, será computado como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente hubiera obtenido por concurso¹⁶¹; 2) Quienes desempeñen

Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre.

Asimismo y conforme Disposición Transitoria Cuarta, los funcionarios que a la entrada en vigor del presente reglamento ocupen puestos de trabajo correspondientes a niveles superiores a los del intervalo asignado a su cuerpo o escala, podrán continuar en el desempeño de los mismos. Y a efectos de consolidación del grado personal, consolidarán el grado máximo que corresponda al intervalo de niveles de su cuerpo o escala, y quedaran habilitados para participar en las convocatorias de los puestos de trabajo de igual o inferior nivel del puesto que se desempeñe.

¹⁶⁰ Sobre este punto, resulta de sumo interés la obra de GUTIRREZ REÑÓN, A.; LABRADO FERNANDEZ, M., *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española (Aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos)*, Madrid, INAP, 1988.

¹⁶¹ Como señala la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución, ya que «el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados por la Administración convocante» (STC 67/1989, STC 60/1994, 185/1994, 83/2000). Así el «(...) problema de igualdad no se suscita por la consideración como mérito de los servicios prestados sino por el hecho de constituir un requisito necesario para poder participar en el concurso, por la relevancia cuantitativa que pueda atribuir la convocatoria a dichos servicios o por operar doblemente, en distintas fases del procedimiento de selección» (STC 67/1989, 27/1991, 60/1994, 83/2000). No obstante, como señaló la STC 67/1989, hay que tener en cuenta que «(...) la desproporcionada valoración de los servicios prestados a una Administración pública en las bases de una convocatoria, al ser tenidos en cuenta tanto en fase de concurso como de oposición y de manera determinante del resultado final, lesionaba la igualdad de trato que de todos los ciudadanos reclama el artículo 23.2 a la hora de acceder a las funciones públicas».

Ahora bien, cabe precisar como indica PÉREZ GÁLVEZ («Pruebas selectivas para el ingreso en la Administración: bases de la convocatoria, baremo e impugnación indirecta de las primeras, Sentencia del T.S. Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de abril de 2012», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 12, Diciembre, 2012, pág. 43), que: «ciertamente el Tribunal Constitucional viene aceptando que valorar la experiencia en la Administración pública

puestos reservados a personal eventual, consolidarán el grado correspondiente al nivel de dicho puesto de trabajo (salvo que tenga un nivel superior al del intervalo asignado a su cuerpo o escala, en cuyo lugar, consolidarán el máximo que le corresponda)¹⁶².

A todo ello hay que sumar también la posibilidad (que ya establecía la LMRFP), de acceder a puestos de trabajo superiores mediante la superación de cursos de formación y otros requisitos objetivos. En estos supuestos, no será necesario estar en posesión del grado personal conforme a las reglas anteriores, en su lugar, podrán acceder a puestos de trabajo incluidos en el cuarto superior del intervalo de niveles asignado a su Cuerpo o Escala mediante los sistemas de concurso o libre designación¹⁶³.

Por lo que respecta la promoción interna (Capítulo VI), que como sabemos consiste en el ascenso de los Cuerpos o Escalas del grupo inferior a otros correspondientes del grupo superior, se establece la preferencia de los funcionarios que accedan por este sistema para cubrir los puestos de trabajo

como mérito no es contrario al principio de igualdad, pero se trata de una doctrina principalmente sentada para resolver el contraste entre quienes aportan esa experiencia y quienes no la aportan que, por eso, no es directamente aplicable para decidir la prioridad que debe darse a la experiencia adquirida en una administración frente a otras; y buena prueba de ello es que la STC 281/1993, de 27 de septiembre, hizo esta declaración: “Y una diferencia no justificada es, precisamente, la contenida en el baremo ahora enjuiciado, toda vez que diferenciar a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no a partir de la experiencia misma, con independencia de la Corporación en la que se hubiera adquirido, no es criterio razonable, compatible con el principio constitucional de igualdad. Antes aún, con semejante criterio evaluador se evidencia una clara intención de predeterminación del resultado del concurso a favor de determinadas personas y en detrimento –constitucionalmente inaceptables– de aquéllas que, contando con la misma experiencia, la han adquirido en otros Ayuntamientos”». Así como añade el autor: «Aunque se trate de Administraciones distintas con diferentes sistemas de organización y funcionamiento, no justifica ni motiva, per se, la preferente valoración que las bases contemplan de los servicios que se hayan prestado en la Administración autonómica frente a la experiencia en otras Administraciones».

¹⁶² Sin más requisitos, en este último supuesto, que los requeridos para su nombramiento. Sin someterse, como señala su Disposición Adicional Tercera, al procedimiento de concurso o libre designación.

¹⁶³ A estos efectos, como señala su art. 27, cuando el intervalo correspondiente a cada grupo de cuerpos o escalas no sea divisible por cuatro, el resto se aplicara al cuarto superior del mismo.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, conforme a su art. 29, en dichos los cursos de formación que habilitan para ocupar puestos de trabajo del cuarto superior del intervalo de niveles asignado a cada cuerpo o escala, podrán participar los funcionarios en activo o al servicio de Comunidades Autónomas que sean seleccionados mediante concurso de méritos y posean el mínimo de antigüedad que se determine en cada convocatoria.

vacantes de la respectiva convocatoria. Y, asimismo, su habilitación para acceder a los puestos que hubieran podido desempeñar en atención al grado consolidado en el Cuerpo o Escala de procedencia, siempre que se encuentren incluidos en el intervalo de niveles correspondientes al nuevo Cuerpo o Escala.

De esta forma, la participación en los sistemas de promoción interna se articula conforme a las siguientes reglas: 1) Tener una antigüedad de, al menos, tres años en el Cuerpo o Escala de procedencia. 2) Poseer la titulación y el resto de requisitos exigidos para el puesto de trabajo al que aspiran¹⁶⁴. 3) La promoción sólo se efectuará desde un Cuerpo o Escala de un determinado Grupo de titulación a otro Cuerpo o Escala del Grupo inmediatamente superior. 4) El sistema de acceso revestirá la modalidad de concurso-oposición¹⁶⁵. Por su parte, la posibilidad de integrarse en otros cuerpos y escalas de su mismo grupo, queda, por el momento, pospuesta a su ulterior regulación.

Sin embargo, como podemos comprobar, queda postergado también el elemento más importante que, a juicio de la LMRFP, debería constituir la base de la carrera administrativa: la relación de puestos de trabajo, lo que hace que, como establece su Disposición Final Segunda, las reglas contenidas en este Reglamento (con la única excepción de la promoción interna) queden sin aplicación hasta que sean aprobadas las correspondientes relaciones de puestos de trabajo¹⁶⁶. En consecuencia, este Reglamento de provisión y

¹⁶⁴ No obstante, conforme a su art. 35.2, se podrá eximir de alguna de las pruebas a aquellos funcionarios que procedan del mismo área de especialización profesional que la correspondiente al cuerpo al que se pretende promocionar y tengan una antigüedad mínima de tres años en la misma. Todo ello, como paradójicamente señala, «con respeto en todo caso a los principios de mérito y capacidad».

¹⁶⁵ Conforme a su art. 34.2, la fase de concurso no tendrá carácter eliminatorio y valorará la antigüedad del funcionario en el cuerpo al que pertenezca (hasta un máximo del 20 por 100) así como su historial profesional en la Administración y los cursos de promoción superados (ambos, hasta un máximo del 20 por 100).

Por su parte, la valoración de la fase de oposición será del 60 por 100 y constará de dos pruebas: la primera de carácter teórico sobre los conocimientos profesionales del cuerpo o escala correspondiente; y, la segunda, que pese a su omisión, habrá que entender que será de carácter práctico en correspondencia también al cuerpo o escala al que se aspira.

¹⁶⁶ Mientras tanto, el propio Reglamento ya se cuida en salud, y viene establecer en su Disposición Transitoria Undécima que podrán continuar considerándose como de libre designación los puestos de trabajo que así lo tengan establecido por normas específicas del departamento, y aquellos con complemento de destino de nivel 24 y superior, y secretarías de altos cargos y subdirectores generales.

Y añade en su Disposición Adicional Sexta que: «(...) los puestos de trabajo que no figuren singularizados en las correspondientes relaciones podrán ser provistos, para el mejor

promoción profesional poca operatividad va a representar, al menos hasta la fecha, y ello a pesar de venir a desarrollar buena parte de los elementos que han de articular la carrera profesional.

La razón es simple, se intenta elevar un edificio sin construir, previamente, sus cimientos, es decir, sin las relaciones de puestos de trabajo, poco o nada se puede articular sin desvirtuar nuevamente la idea original del legislador de 1984. Ni la provisión de puestos de trabajo, ni la ordenación de los Cuerpos o Escalas, ni buena parte de las retribuciones, tienen sentido sin una previa atribución de funciones a los puestos de trabajo.

De esta forma, sin la presencia de este elemento estructural, la carrera administrativa queda desdibujada. Todo lo más que se puede hacer, con estas mimbres, es poner parches a modo de disposiciones transitorias, y con ello, en suma, traer consigo más incertidumbre, incongruencias y desigualdades entre los empleados públicos que se ven avocados a hacer carrera transitorias durante un largo periodo de tiempo.

Esta gran carencia se intentará subsanar, incluso, con anterioridad al propio Reglamento de Provisión y Promoción, a través de la Orden de 5 de junio de 1985 aunque, a mi juicio, nuevamente a modo de parche¹⁶⁷. De esta forma, y ante la falta de determinación de las relaciones de puestos de trabajo, se viene a ocupar su lugar por otra figura, ya conocida en la LFCE: los catálogos de puestos de trabajo, que a modo de referente presupuestario, vienen a dar cumplimiento también a la necesidad de dictar instrucciones para

funcionamiento de los servicios, mediante redistribución de efectivos, entre funcionarios que ocupen puestos del mismo nivel y retribución dentro de cada departamento y sus organismos autónomos y localidad. Dicha redistribución se efectuara de acuerdo con el procedimiento reglado que se establezca por orden del ministro de la presidencia, sin necesidad de la convocatoria de concurso de provisión de puestos de trabajo y sin que ello pueda suponer reducción del número de vacantes que deban ofrecerse en el mismo. a estos efectos se consideraran singularizados aquellos puestos que por su denominación y contenido se diferencien de los restantes puestos del departamento en cada localidad y así figuren definidos en los reales decretos o ordenes de estructura interna, o se determinen, a propuesta de los ministerios, en las relaciones de puestos de trabajo».

¹⁶⁷ Se trata de la Orden de 5 de junio de 1985 por la que se dictan instrucciones sobre la confección de nóminas para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios afectados por la LMRFP.

Esto, en realidad, viene a constituir una situación transitoria bastante alejada de la idea original del legislador de 1984, pues ninguna referencia establecía sobre la denominación y características esenciales de los puestos de trabajo y los requisitos exigidos para su desempeño. Una situación que, de hecho, se va a consolidar a través del art. 23 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986¹⁶⁸, prorrogando asimismo, a través de esta última Ley, la posibilidad de ser designado a un puesto de trabajo superior en más de dos niveles hasta que consoliden su grado personal (que como sabemos no se producirá hasta el 31 de diciembre de 1986)¹⁶⁹.

No será hasta principios de 1986 cuando se regule, propiamente, la forma en que habría de elaborarse las relaciones de puestos de trabajo. Primero con la Orden de 15 de enero de 1986 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado. Y después, desarrollando a aquélla, con la Resolución de 17 de enero de 1986, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos al servicio de la Administración del Estado y se dictan normas para su confección y actualización¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Conforme a su art. 23.1, los catálogos de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral, comprenden los puestos de trabajo de cada Centro Gestor, con expresión de:

a) El nivel de complemento de destino y, en su caso, del complemento específico que corresponden a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario.
b) La categoría profesional y régimen jurídico aplicable, cuando hayan de ser desempeñados por personal laboral.

¹⁶⁹ Además, con esta LPGE de 1986, se viene a determinar los complementos específicos (de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad) que quedaron aplazados en la anterior LPGE de 1985.

¹⁷⁰ como señala esta última resolución en su exposición de motivos: «Las relaciones de puestos de trabajo, además de inventariar todos los puestos de trabajo de la Administración del Estado, y recoger para cada puesto todas las informaciones enumeradas en el artículo 15 de la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública, y en la citada orden del Ministerio de la Presidencia, deben diseñarse en forma de documento-base para la organización de un banco de datos que permita el análisis de estas informaciones de forma agregada por unidades administrativas en todos los niveles, y, de forma desagregada, por características de los puestos, con el fin de realizar los estudios precisos para su clasificación orientada a una mayor racionalización de la Administración Pública».

Sin embargo, en forma paralela, la devaluación de la LMRFP seguirá incrementándose. Así, mediante el art. 15 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, se va a permitir, incluso, que los funcionarios públicos en activo que durante ese año no hayan consolidado grado personal por no haber desempeñado durante dos años continuados puestos del mismo nivel, puedan participar en convocatorias de provisión de puestos de trabajo de hasta dos niveles superiores al del puesto que estén desempeñando¹⁷¹.

No obstante, con esta Ley se volvería a reconsiderar el papel de las relaciones de puestos de trabajo en términos muy similares a como la anterior LPGE de 1986 establecía para los catálogos de puestos de trabajo. Así, en su art. 26 establece que las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral comprenderán los puestos de trabajo de cada Centro Gestor con expresión de: a) La denominación y características esenciales de los puestos; b) Los requisitos exigidos para su desempeño; c) El nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando hayan de ser desempeñados por personal laboral.

Como podemos comprobar, en esta ocasión, y en concordancia con el art. 15 de la LMRFP, sí se hace referencia a la denominación, características esenciales y a los requisitos exigidos para cada puesto de trabajo. Y, añade, en términos prácticamente idénticos a como se establecía para los catálogos de puestos de trabajo en la anterior LPGE, la expresión de los complementos de destino y específico. Añadiendo, por tanto, una diferenciación en las retribuciones complementarias que no establecía la LMRFP.

Esta circunstancia viene a poner de manifiesto que se ha producido una

¹⁷¹ En caso de cese, como añade, «le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 21, punto 2, letra c), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, percibiendo como mínimo, el complemento de destino inferior en dos niveles al del puesto de trabajo que venían desempeñando».

yuxtaposición entre ambas figuras (catálogos y relaciones de puestos de trabajo). Y en gran medida, es una consecuencia de la lentitud, dificultad y ausencia de una idea clara de lo que se quería llevar a cabo con estos instrumentos jurídicos; y una vez más se vuelve a revestir a esta figura (las relaciones de puestos de trabajo), a mi juicio, de un excesivo contenido económico¹⁷².

Y es que, en efecto, si bien es cierto que no con la misma intensidad que sucedió con sus precedentes en la LFCE, pues se incluye conceptos que pretenden individualizar la posición del empleado en la organización, no es menos cierto también que esta yuxtaposición puede ser la antesala de la pérdida de identidad que este concepto puede sufrir con el paso de los años (y que seguiremos comprobando a medida que vayamos avanzando en el análisis de nuestra historia).

En cualquier modo, no se puede negar que en apenas tres años desde la aprobación de la LMRFP, se están poniendo de manifiesto demasiadas incongruencias, lagunas jurídicas y cambios en la dirección del rumbo, que vienen a desvirtuar la intención del legislador de 1984 de transformar nuestro modelo de empleo público, poniendo sobre la mesa, en definitiva, las críticas que ya nos apuntaba nuestra doctrina, de forma temprana, sobre el alcance que esta reforma venía a constituir.

Y es que, en efecto, como apunta ARROYO YANES, «si examinamos el conjunto de disposiciones que se dictaron entre agosto de 1984 y junio de 1987 lo que encontramos es un desarrollo parcial, la existencia de un ritmo inseguro en la aplicación de la reforma, disparidad normativa, lagunas jurídicas y falta de un criterio unitario en la resolución de supuestos de duda». A su juicio, la explicación de por qué se operó de esta manera, «faltando un pulso decidido en el desarrollo reglamentario inmediato, no es sólo la falta de una idea clara y nítida de por dónde se quería ir, y de cuáles eran los pasos de la reforma que debían acometerse en cada momento, sino también, y este dato nos parece

¹⁷² Esta concepción de las relaciones de puestos de trabajo se volvería a transmitir en el art. 45 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

igualmente revelador, la propia magnitud de la reforma, que no cubría un único frente, sino varios a la vez, y cada uno con un ritmo distinto y particular de articulación, a la vez que de resistencia pasiva por parte del funcionariado a su aplicación»¹⁷³.

No obstante, y antes de seguir avanzando en el estudio de nuestra historia, es preciso también dejar apuntado dos disposiciones reglamentarias que verían la luz durante estos tres primeros años de vida de la LMRFP, concretamente en el periodo que transcurre entre la LPGE de 1986 y 1987. Nos referimos, por un lado, al Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado; y, por otro, al Real Decreto 730/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado. Dos disposiciones que, en suma, vienen a formar parte de estos primeros desarrollos reglamentarios a la medidas de reforma de nuestro modelo de empleo público.

La primera de ellas, como sabemos, viene a complementar las modificaciones que ya introdujera el art. 31 de la LMRFP (con el carácter de bases) en la tipificación (y el número) de las faltas consideradas muy graves en el anterior Régimen Disciplinario que se contenía en la LFCE (y sus normas de desarrollo)¹⁷⁴. Así se vienen a modificar tanto las faltas consideradas graves y leves como el listado de sanciones a imponer por la comisión de las mismas, en correspondencia con un nuevo procedimiento disciplinario dotado de

¹⁷³ ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 313 y ss. Como señala el autor: «Esta afirmación no queda desmentida a nivel general por el conjunto de disposiciones aprobadas, ya que aunque fueron dictados cuatro reglamentos ejecutivos de la ley, sólo uno de ellos lo sería con la rapidez que la materia en sí demandaba, sin que pueda argüirse en descargo de esta tardanza, aplicada a nuestro caso concreto, la circunstancia de que algunos aspectos de la implantación de la carrera profesional habían quedado sujetos a la existencia de plazos (p. ej., el grado personal), pues existían otros muchos que sí requerían esa atención inmediata (las relaciones de puestos de trabajo, la asignación de niveles, la movilidad interadministrativa, etc.)».

¹⁷⁴ Conforme a la Disposición Derogatoria del nuevo Reglamento de Régimen Disciplinario: «Quedan derogados los Decretos de 23 de diciembre de 1957 sobre situación de los funcionarios públicos procesados y 2088/1969, del 16 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se hubieren dictado para regular el Régimen Disciplinario del personal incluido en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto, con exclusión del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre Régimen del Profesorado Universitario».

mayores garantías acordes a las exigencias constitucionales. Por tanto, con este Reglamento de 1986, se viene a constituir el nuevo régimen disciplinario de los empleados públicos, cuya infracción por parte de aquellos, en alguna de las conductas que se tipifican, dará lugar a las nuevas sanciones que viene a establecer, incidiendo, lógicamente, en el desarrollo de sus vidas profesionales.

Respecto al nuevo Reglamento de Situaciones Administrativas, viene a complementar también las modificaciones que ya incorporara el art. 29 de la LMRPF (con el carácter también de bases) en el régimen anterior, especialmente, con la supresión de la excedencia especial y de supernumerario, creando asimismo un catálogo de situaciones especiales (e incluso, como ya comentamos, de privilegio en algunos casos) y actualizando la de excedencia voluntaria. De esta forma, como declara su Exposición de Motivos, «la efectividad del principio de movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas y la singularidad de la situación en que quedan los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas», hace necesario regular las referidas situaciones, en la variedad de sus modalidades, de forma íntegra. Una nueva reglamentación que, en suma, y como tendremos ocasión de ir comprobando, afecta también a nuestro objeto de estudio, especialmente en su vertiente de movilidad entre las diferentes Administraciones Públicas, y las repercusiones que ello va a suponer, o debería significar, en la evolución de las carreras profesionales de nuestros empleados públicos.

A todo ello hay que sumar también, durante estos tres primeros años de vida de la LMRFP, una Ley de gran transcendencia para las condiciones laborales de los trabajadores del sector público, nos referimos a la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

En efecto, como recordaremos, la incidencia de nuestra Carta Magna en los nuevos parámetros delimitadores de nuestro modelo de empleo público también va a presentar sus repercusiones sobre este punto. Así si con el art.

103.3 CE se reconocía el derecho a la sindicación de los funcionarios y, en cumplimiento de este, se aprobaría la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (recogiendo las particularidades de su ejercicio para este colectivo)¹⁷⁵, con esta nueva ley se viene a complementar otros aspectos derivados de este derecho, y que forman parte también del estatuto de los funcionarios públicos, como son sus propios órganos de representación, la determinación de sus condiciones de trabajo y la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Su incidencia, por tanto, sobre nuestro objeto de estudio es también clara. Como se deriva asimismo del art. 37.1 CE, el derecho a la negociación colectiva va a significar que la carrera profesional va a ser una de las materias objeto de negociación y de pacto entre las fuerzas sindicales y las Administraciones Públicas. Y con ello aparecen, nuevos elementos que también van a condicionar la evolución de la temática que nos ocupa.

4. Un nuevo cambio de rumbo: la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987 y su repercusión sobre nuestro modelo de empleo público.

A mediados del año 1987, se va a producir un nuevo cambio de rumbo en nuestro modelo de empleo público. Efectivamente, el 11 de junio de ese año, el Tribunal Constitucional va a emitir su fallo (STC 99/1987) ante un asunto que se remonta a los pocos meses en que la LMRFP fuera aprobada¹⁷⁶.

¹⁷⁵ El apartado segundo de la Disposición Adicional de dicha Ley Orgánica ya establecía que: «En el plazo de un año y en desarrollo de lo previsto en el artículo 103.3 de la Constitución, el Gobierno remitirá a las Cortes un proyecto de Ley en el que se regulen los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas».

Además, como señala la Exposición de motivos de la Ley 9/1987, «la ratificación por España de los Convenios números 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, y sobre el fomento de la negociación colectiva, respectivamente, llevan a considerar la urgencia de determinar con claridad en un texto legal, a semejanza de lo establecido para los trabajadores por cuenta ajena en el Estatuto de los Trabajadores, aquello que deba ser de aplicación a los funcionarios públicos en cuanto a los órganos de representación, aspecto esencial de su régimen estatutario».

¹⁷⁶ Concretamente, el 2 de noviembre de 1984, en representación de los cincuenta y tres Diputados del Grupo Parlamentario Popular, se presenta el recurso de inconstitucionalidad

Se trata, sin lugar a dudas, de un duro revés para los planteamientos de esta Ley y sobre cuyo pronunciamiento van a derivar importantes consecuencias para la historia de nuestro modelo, y de forma particular sobre nuestro objeto de estudio, de ahora en adelante. Por ello, sobran las razones, para detenernos en este momento histórico que va a constituir también, a mi juicio, un nuevo punto de inflexión sobre la materia.

De esta forma, y para un mayor entendimiento de la cuestión que aquí se suscita, es preciso poner de relieve, aunque sea de forma breve, los motivos (materiales) que se fundamentan para alegar la presunta inconstitucionalidad de alguno de los preceptos de la Ley de 1984, y, al mismo tiempo, ver cuál es la respuesta a los mismos, casi tres años después, por parte de nuestro Alto Tribunal¹⁷⁷.

En primer lugar, se impugna el art. 1.3 de la LMRFP, al entender que el legislador confunde el concepto de legislación básica (art. 149.1.18 C.E) con el de Ley de Bases (art. 82 CE) como técnica de delegación legislativa, al utilizar la ley formal como vehículo de las «bases» que establece, no permitiendo su desarrollo por las Comunidades Autónomas, vaciando así las competencias de éstas.

En este sentido, atendiendo al contenido y finalidad de la LMRFP, el Tribunal Constitucional entiende que no existe tal confusión y que la pretensión del legislador de 1984 es clara: establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y, por tanto, aplicable a todas las Administraciones

contra determinados preceptos de la LMRFP.

¹⁷⁷ Efectivamente, nos vamos a centrar en los argumentos que inciden en el fondo del asunto. Dejando a un lado, el primer motivo del recurso que, como el propio Tribunal califica, se enfoca en una impugnación «desde un punto de vista de inconstitucionalidad formal». En este sentido, según los recurrentes, se había producido una grave distorsión en el método o sistema de producción legislativa al incluirse por vía de enmienda en la Ley en cuestión las Disposiciones adicionales novena, decimoquinta y decimosexta, con la consiguiente violación de los arts. 87.1, 89 y 90 C.E., en relación con los arts. 123 y 125 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 108 del Reglamento del Senado.

Sin embargo, este primer motivo va a ser rechazado pues, a juicio del Alto Tribunal, «no ofrecen en su apoyo precepto reglamentario o constitucional alguno que haya sido quebrantado por esta calificación supuestamente errónea, pues, efectivamente, no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley».

Públicas, sin que ello pueda ser interpretado como una posibilidad de vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas. A su juicio, se olvida con ello que «la función propia de la legislación básica a la que con este término o con el de bases se refiere el art. 149 C.E. en distintos apartados, es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias, sino obligación de atenerse en el ejercicio de éstas al sentido, amplitud y fines de la materia básica, y sin que ello implique privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas y sí sólo que su desarrollo haya de tener su referencia y límites en la materia básica, que cada Comunidad Autónoma ha de respetar (como se dijo en STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 38)»¹⁷⁸.

En segundo lugar, se impugna un conjunto de preceptos de la LMRFP (arts. 3.2, d) y h), 15, 21.1 f), 21.2 d), 22.2, 22.3, 27 y la Disposición adicional decimoquinta¹⁷⁹) que se remiten a la potestad reglamentaria, al entender fundamentalmente que vulneran la reserva de Ley en materia de función

¹⁷⁸ Tampoco acepta el TC la tacha de inconstitucionalidad alcanza a «una indebida utilización de la legislación básica para regular situaciones provisionales o coyunturales», pues a su juicio, «es claro que la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o del sector social al que afecte, de las circunstancias operantes en el caso y de los objetivos perseguidos, cuyos criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador. En este sentido, mutatis mutandis, se pronunció la SSTA 86/1982, de 26 de enero, y también la 91/1984, de 9 de octubre, que admiten la posibilidad de “bases coyunturales”. En todo caso, como dice el Letrado del Estado, la provisionalidad que se denuncia respecto a este punto (Estatuto de la Función Pública) no afecta al contenido, sino a la inclusión anticipada de esas normas en la Ley, en lugar de esperar al Estatuto referido».

¹⁷⁹ Los preceptos impugnados, que iremos viendo caso por caso, versan sobre las siguientes materias reguladas en la LMRFP: 1) La atribución al Gobierno de, por un lado, fijar anualmente las normas y directrices para la aplicación del régimen retributivo (art. 3.2 d)). Y, por otro, de aprobar la estructura en grados, los intervalos de niveles de puestos de trabajo asignados a cada Cuerpo o Escala y los criterios generales de promoción profesional (art. 3.2 h)); 2) Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado (art. 15); 3) Que la adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de cada grupo pueda realizarse también mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos, que se determinen por el Gobierno (o por el de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) (21.1 f)); 4) Que el Gobierno (o el de las Comunidades Autónomas), establezcan los criterios para el cómputo, a efectos de consolidación del grado personal, del tiempo en que los funcionarios permanezcan en cada uno de los supuestos de la situación de servicios especiales (art. 21.2 d)); 5) Que el Gobierno establecerá los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios de la Administración del Estado podrán integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo (art. 22.2); 6) Que el Gobierno establezca los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas correspondientes de la Administración del Estado (art. 22.3); 7) La racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado (art. 27); 8) La ordenación de los Cuerpos y Escalas de funcionarios docentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia (Disposición adicional decimoquinta).

pública (art. 103.3).

Precisamente, en este punto, el Tribunal Constitucional viene a dejar sentado una de las doctrina con mayor transcendencia en la materia y que tendrán que tener muy presente los legisladores del futuro. Así, y antes de entrar en el examen de constitucionalidad de cada uno de los preceptos alegados, viene a delimitar el alcance de la reserva de ley en términos generales, y de forma particular, el contenido específico de las bases del régimen estatutario del art. 103.3 CE.

De esta forma, para el Alto Tribunal el alcance de la reserva de ley, en ésta como en otras materias, no significa que «las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa». Ahora bien, esta potestad reglamentaria no puede desplegarse tampoco «a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva»¹⁸⁰.

Desde esta perspectiva, y para poder determinar la legitimidad constitucional de las remisiones reglamentarias contenidas en la LMRFP, se centra propiamente en el contenido del concepto «estatuto de los funcionarios públicos» del art. 103.3 CE, para poder así concretar el alcance de la reserva

¹⁸⁰ Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, como añade, «imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre –como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio–, que estas remisiones “sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley”, de tal modo que no se llegue a “una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”».

de ley en esta materia. A su juicio, es éste (el estatuto de los funcionarios) «un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública».

En consecuencia, todos estos extremos habrán de ser dispuestos por el legislador en términos tales que «sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda». Por tanto, una vez esclarecida esta premisa básica, se trata ahora de dilucidar si los concretos preceptos de la LMRFP que se impugnan, pueden haber incurrido en lo que el Alto Tribunal denomina como una «deslegalización encubierta». Sus conclusiones, de gran incidencia en nuestro objeto de estudio, se pueden resumir en los siguientes puntos:

1) La atribución al Gobierno para aprobar los intervalos de niveles de puestos de trabajo asignados a cada Cuerpo o Escala, la estructura en grados y los criterios generales de promoción profesional (art. 3.2 h)).

Respecto a este punto, no existe vulneración de la reserva de ley del art. 103.3 CE, al entender que las dos primeras materias (intervalos de niveles y estructura de los grados) son materias directamente conectadas a las potestades de autoorganización de la Administración. Por su parte, los criterios

de promoción, si bien es cierto que forman parte del contenido del Estatuto funcional, no es menos cierto también que no afectan a dicha reserva de Ley ya que no existe una remisión incondicionada sino sólo la facultad de desarrollar los criterios dentro del marco legal establecido en la propia LMRFP.

2) La determinación de los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo, especificándose aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos (último inciso del art. 15.1).

En este supuesto, sí existe una vulneración de la reserva legal, específicamente, en su inciso «debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos», y ello en base a dos razones básicas: la primera, porque conforme a los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo corresponde sólo a la Ley; la segunda, derivada de la anterior, porque de dicha reserva legal se desprende también la opción genérica de la Constitución a favor de un régimen estatutario y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, sólo así se garantiza, *a contrario sensu*, la efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de determinar los puestos que pueden ser desempeñados por quienes no posean la condición de funcionario.

Por tanto, la remisión reglamentaria para determinar los puestos de trabajo que se reservan a los funcionarios constituye una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer las condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que pueden ser adoptadas, posteriormente, por los órganos de la Administración. Existe, pues, un apoderamiento indeterminado a la potestad reglamentaria que no vincula efectivamente a la decisión administrativa, siendo inconstitucional y nulo, en suma, que la determinación de los puestos de trabajo que se reservan a funcionarios pueda especificarse mediante la potestad reglamentaria.

3) La posibilidad de adquirir grados superiores mediante la superación

de cursos de formación u otros requisitos objetivos a determinar por el Gobierno, Consejo de Gobierno de las CC.AA o el Pleno de las CC.LL, según los casos (art. 21.1 f)).

Si bien es cierto que la remisión a la potestad reglamentaria es muy amplia ya que la LMRFP no determina qué cursos de formación y, menos aún, qué tipo de requisitos objetivos pueden exigirse, no es menos cierto también que sería ilógico exigir del legislador una previsión casuística del contenido de los cursos o de los tipos de requisitos objetivos que pueden establecerse para esta promoción dado que aquel contenido y estos requisitos habrán de variar sustancialmente en cada caso.

Por ello no puede estimarse que este precepto vulnere la reserva constitucional de Ley relativa al estatuto de los funcionarios públicos. Aunque sea cierto también que dichos requisitos deberán ser objetivos (como lo marca la propia LMRFP) y fundarse exclusivamente en criterios de mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE), evitando toda discriminación.

4) El establecimiento de los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios de la Administración del Estado podrán integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo (art. 22.2).

En este punto, también existe una remisión incondicional a la potestad reglamentaria y, por ende, una vulneración de la reserva legal del art. 103.3 CE, ya que ni siquiera se prescriben en este caso aquellos criterios mínimos (reunir la titulación correspondiente, superar ciertas pruebas...) que en el art. 22.1 sí se señalan, en cambio, para la promoción a un Cuerpo o Escala de grupo superior. Teniendo en cuenta, además, que dentro de un mismo grupo, las titulaciones exigidas para el acceso a cada Cuerpo o Escala pueden ser muy distintas, así como los requisitos de capacidad profesional o especialización necesarias en cada caso.

5) La racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas que habilita al Gobierno tanto para convocar pruebas de selección y concursos unitarios a

efectos, respectivamente, del ingreso en los distintos Cuerpos y Escalas y del traslado entre los mismos de funcionarios públicos (apartados 1 y 2 del art. 27), como para unificar y declarar a extinguir Cuerpos y Escalas (apartados 3 y 4 del art. 27).

Respecto a las primeras autorizaciones (apartados 1 y 2) no son contrarias al 103.3 CE ya que la decisión sobre esas convocatorias entran, sin duda, en la función ejecutiva y de dirección de la Administración del Estado que al Gobierno le cumple (art. 97 de la Constitución). Todo ello teniendo en cuenta, no obstante, que dichas convocatorias sólo podrán afectar a Cuerpos homogéneos, que muestren afinidades bastantes, como para justificar la adopción por el Gobierno de las medidas aquí contempladas.

Diferente es, en cambio, la percepción de las autorizaciones contempladas en los apartados 3 y 4 del art. 27, ya que, de forma similar a lo señalado respecto al art. 22.2, las medidas de unificación y de extinción aquí contempladas afectan, sin duda, al régimen estatutario de los funcionarios integrados en los Cuerpos y Escalas que se unifican o que se declaran a extinguir, con la consecuencia de que la Ley no podrá remitir íntegramente al Gobierno, o sin límites materiales bastantes, la definición de las circunstancias y condiciones que puedan justificar la adopción de estas decisiones¹⁸¹. Por

¹⁸¹ Efectivamente a juicio del Alto Tribunal: «Esa previa delimitación legislativa está ausente en el presente caso pues, aunque en el apartado 3 se indiquen, para la unificación de Cuerpos y Escalas, unos ciertos criterios (la asignación de funciones «sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico» y las «ventajas para la gestión de los servicios» que de la unificación se deriven), los mismos resultan insuficientes, con claridad, para condicionar efectivamente el ejercicio de la potestad reglamentaria, impidiendo, en la misma medida, el necesario control jurisdiccional».

La misma quiebra de la reserva de Ley se ha verificado, como añade, «en el apartado 4 del precepto, en el que la autorización al Gobierno para declarar a extinguir determinados Cuerpos o Escalas se acompaña del enunciado de una circunstancia habilitante («cuando lo exija el proceso general de racionalización») que, como es evidente, ningún límite jurídicamente cierto impone a la potestad reglamentaria. Otro tanto ha de decirse, apreciando la misma deslegalización contraria a la reserva constitucional, respecto de los dos últimos párrafos del art. 27, pues en ellos se contienen puras y simples remisiones al reglamento, vacías de todo vínculo sustantivo, para que, por el Gobierno, se determinen, respectivamente, los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de los Cuerpos o Escalas declarados a extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas y para la designación, también por el Gobierno, de los puestos de trabajo que hayan de desempeñar tales funcionarios. Como las anteriores, estas medidas inciden, sin sombra de duda, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, no pudiendo ser adoptadas por el Gobierno sino sobre la base de una regulación legal sustantiva que el legislador, contrariando a la Constitución, renunció aquí a disponer».

tanto, en los apartados 3 y 4 del art. 27 contienen una remisión a la potestad reglamentaria que vulnera la reserva de ley del art. 103.3 CE.

6) La ordenación de los Cuerpos y Escalas de los funcionarios docentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia (Disposición Adicional Decimoquinta).

Respecto de todas y cada una de estas intervenciones reglamentarias establecidas en esta Disposición, la Ley fija los límites y condiciones a que habrán de atenerse las determinaciones del Gobierno. Por tanto, esa remisión al reglamento no supone una vulneración de la reserva de ley (y, por ende, una remisión incondicionada) sino dar entrada a la potestad normativa gubernamental (art. 97 CE) para colaborar con la Ley en la ordenación del ámbito en cuestión.

7) El establecimiento de: A) Las normas y directrices, anuales, para la aplicación del régimen retributivo (art. 3.2 d)). B) Los criterios para el cómputo, a efectos de consolidación del grado personal, del tiempo en que los funcionarios permanezcan en cada uno de los supuestos de la situación de servicios especiales (art. 21.2 d)). C) Los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado (art. 22.3).

En estos supuestos, el Tribunal Constitucional los analiza conjuntamente ya que estos preceptos entrarían dentro del concepto de Estatuto funcional que ya delimitó anteriormente. Partiendo de esta premisa, considera que se ha producido una vulneración a tal reserva legal en dos de los supuestos señalados.

Sí existe una remisión incondicionada a la potestad reglamentaria tanto en la determinación de los criterios para el cómputo del tiempo de permanencia en situación de servicios especiales (a efectos de consolidación del grado personal), como en el establecimiento de los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los organismos internacionales. Y ello

porque en ambos supuestos, no existe ningún límite sustantivo a la potestad reglamentaria que si se da, en cambio, ya sea bien en el sistema de promoción profesional de los funcionarios en servicio activo o ya sea bien en el sistema de acceso general a los Cuerpos y Escalas (previstos en el arts. 21 y 19 de la LMRFP respectivamente).

Por el contrario, no existe una remisión incondicionada a la potestad reglamentaria en el supuesto de la fijación de las normas y directrices del régimen retributivo ya que las mismas habrán de ajustarse a lo ya establecido en la propia LMRFP (arts. 23 y 24).

De otro lado, en lo que podríamos denominar tercera parte de esta sentencia, el Tribunal Constitucional entra a analizar otro conjunto de preceptos que, a juicio de los recurrentes, vulneran una serie de mandatos constitucionales: 1) La prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos y los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE); 2) La prohibición de expropiación de bienes y derechos sin indemnización (art. 33.3 CE); 3) El derecho al trabajo (art. 35 CE); 4) La reserva de ley orgánica (art. 81 CE). En este punto, al igual que en los preceptos analizados anteriormente, las conclusiones del Alto Tribunal también presentan una especial incidencia en nuestro objeto de estudio.

En primer lugar, respecto a los preceptos acusados de vulnerar la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos y los principios de seguridad e irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 de la CE, varias conclusiones pueden ser extraídas.

La primera, sobre la acusación de arbitrariedad (del art. 27.3, ya analizado, y la Disposición Adicional Novena de la LMRFP) por la forma en que se crean en la Administración del Estado los Cuerpos de funcionarios allí

relacionados¹⁸². A juicio del Alto Tribunal, carece de base suficiente, pues como ya indicó la STC 66/1985, la «desproporción de los medios empleados por el legislador para alcanzar el fin que se le atribuye es, en los términos en que el recurrente la ofrece, resultado de un juicio político, en cuyo mérito este Tribunal no puede entrar» y sólo podrá hacerlo «cuando esa falta de proporción implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza»¹⁸³. El fin de la Ley, pues, es aquí la racionalización, que no contradice precepto constitucional alguno y, como añade, «no puede ser puesto en entredicho. Esa finalidad es conseguir una articulación de la estructura funcional, teniendo más a la vista el puesto de trabajo, que se nutrirá con funcionarios con la cualificación requerida, cualquiera que sea su cuerpo (salvo excepción)».

La segunda, por la que consideran los recurrentes que, algunos preceptos (arts. 33, 29.1, 29.3, c), y 32.4 de la LMRFP), no respetan los derechos individuales comprendidos también en el art. 9.3 CE y por los que los funcionarios son privados sin indemnización (art. 33.3 CE) y, en el caso de los huérfanos con pensión de orfandad, impidiéndoles su derecho al trabajo (art. 35.1 CE)¹⁸⁴. A juicio del Alto tribunal, ni constituyen derechos adquiridos, ni, consiguientemente, se ha operado su privación, pues «una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto».

Y es que, como señala, «el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida

¹⁸² Alegan los recurrentes que en la Disposición Adicional Novena existe una falta de coherencia interna determinante de arbitrariedad, en el sentido de que los fines de la Ley no se compadecen con los medios o técnica legal empleados en dicha Disposición.

¹⁸³ Conforme a esta jurisprudencia, hay que tener presente que «si el Poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento –en este caso, público– no es suficiente la mera discrepancia política –ínsita en otra opción– para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes. Ello habría que razonarlo en detalle y ofrecer, al menos, una demostración en principio convincente».

¹⁸⁴ Los derechos supuestamente vulnerados, conforme a la legislación precedente y modificados ahora por la LMRFP, hacen referencia a la jubilación a los setenta años, las situaciones administrativas preexistentes (supernumerarios, excedencia especial y voluntaria) y la percepción de pensión de orfandad compatible con un trabajo activo.

legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por Ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la administración quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 C.E.). Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública»¹⁸⁵.

Desde esta perspectiva, como añade, «la eficacia y protección del derecho individual –nazca de una relación pública o de una privada– dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo. Por eso se ha dicho que la doctrina –y la práctica– de la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del T.S». Por ello, «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a

¹⁸⁵ En consecuencia, a su juicio, «si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del art. 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible. Esto no impide –añadir como se dijo en la STC 108/1986, de 29 de junio, referida al anticipo de la edad de jubilación de Jueces y Magistrados– que esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación».

su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad» (STC 42/1986, de 10 de abril). Y añade la STC 108/1986, que se refiere a Jueces y Magistrados en tanto que funcionarios, que, «aun en la hipótesis de la existencia de un derecho subjetivo a la edad de jubilación esta doctrina conduce a rechazar la supuesta vulneración del principio de irretroactividad, pues las disposiciones impugnadas (art. 386 LOPJ) para nada alteran situaciones ya agotadas o perfectas, sino que se limitan a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la jubilación) de un supuesto genérico (cumplir determinadas edades) que aún no ha tenido lugar respecto a los sujetos afectados»¹⁸⁶, como tampoco, por consiguiente, puede entrañar «vulneración del derecho al trabajo, puesto que no ostentan, como se ha dicho ya, derecho a la permanencia del régimen de esas situaciones, reguladas estatutariamente»¹⁸⁷.

Únicamente, uno de los preceptos impugnados (el art. 29.2 i) de la LMRFP) va a resultar contrario al arts. 7, 14 y 28 de la Constitución (aunque en principio citen los recurrentes, los arts. 9.3 y 33.3 CE), ya que la diferenciación, para el pase a la situación de servicios especiales, en aquellos funcionarios que ostenten cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal en las Organizaciones Sindicales más representativas, «supone una discriminación

¹⁸⁶ Y es, como añade, «esa misma Sentencia (108/1986) la que, refiriéndose a la supuesta privación de derechos y vulneración del art. 33.3 de la C.E., añade, a propósito de la jubilación anticipada de Jueces y Magistrados, que el legislador tuvo en cuenta el concepto de expropiación forzosa de la Ley vigente –art. 1, Ley 16 de diciembre de 1954– que lo definía o define como “cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos”, que no se compadece con la disposición impugnada, carente de los elementos propios de una medida expropiatoria, uno de ellos que se trate de derechos, no de expectativas jurídicas, y otro que, aun en el supuesto de existencia de un derecho subjetivo a mantenerse el funcionario en servicio activo (con un contenido patrimonial del que se le priva), que se diera el dato de la privación singular propia de toda expropiación que implica una sustracción o ablación de un derecho, como “sacrificio especial” impuesto a uno o varios sujetos por razones de utilidad pública o interés social, pero no –como en la jubilación anticipada– una limitación delimitación o regulación –general– del contenido de un derecho, que no les priva del mismo, sino que lo configura ex novo o modificando una situación normativa general anterior».

¹⁸⁷ Tampoco incide, a su juicio, «en esa vulneración el art. 32.4. Lo que hace el precepto es establecer una incompatibilidad, que en modo alguno impide al huérfano mayor de veintiún años optar por el trabajo remunerado renunciando a la pensión de orfandad. No hay violación pues, del derecho al trabajo, garantizado constitucionalmente, garantía que no se da en relación con el pretendido derecho de doble percepción o simultaneidad de pensión y trabajo activo. Se podrá hablar de la privación de un beneficio o ventaja para quien opte por el trabajo activo, pero no de un derecho constitucionalmente reconocido. En realidad el precepto viene a constituir un subgénero del régimen de incompatibilidades, pero no un obstáculo para el acceso a la función pública o al ejercicio del derecho al trabajo, como sostienen los recurrentes».

tanto a favor del funcionario, en su caso, como del sindicato «más representativo»¹⁸⁸.

La tercera y última conclusión que podemos extraer es respecto a la pretendida vulneración de la reserva de Ley Orgánica del art. 81 CE, especialmente por lo que se refiere a la Disposición Adicional Decimosegunda y el descuento de las percepciones a los funcionarios que ejercen el derecho de huelga. Sin embargo, la citada Disposición, a juicio del Tribunal Constitucional, «no viene a regular o desarrollar aquel derecho, sino a reconocer expresamente la legitimidad del descuento de haberes por la cesación colectiva en el trabajo, deduciendo las consecuencias sobre la retribución que, de acuerdo con los criterios generales deducibles del ordenamiento, se derivan de la situación de suspensión en la relación de empleo en que se sitúa el funcionario en huelga»¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Cabe destacar, en este punto, el voto particular emitido por los Magistrados Miguel Rodríguez-Piñero y Jesús Leguina Villa. Para quienes la diferenciación contenida en dicho precepto no constituye vulneración de ningún mandato constitucional: «Por su propia naturaleza no se trata de una situación generalizable, ni, por ello puede entender como un derecho que estatutariamente corresponda a todo funcionario. La Ley ha tratado de evitar que cualquier funcionario pueda pretender, de forma indiscriminada, imponer a la administración la carga de que le sea concedida la situación de servicios especiales, y al margen de la efectiva representatividad y de la entidad real del sindicato al que formalmente pretenda aquel dedicarse. También para evitar una generalización de la situación la Ley ha reconocido esa posibilidad sólo a los funcionarios que ocupen puestos electivos en los sindicatos más representativos, y en razón de las funciones específicas de consulta y negociación que legalmente le son reconocidas. Se ha establecido así también con ello un límite objetivo que reduce sensiblemente los efectos colaterales perjudiciales que resultarían de la generalización de una situación especialmente onerosa para la Administración Pública afectada».

¹⁸⁹ Ya se decía, como recuerda, «en la Sentencia de este Tribunal 90/1984, de 5 de octubre, que “en uno y otro caso con deducción o sin ella, lo verdaderamente trascendente es la garantía del ejercicio del derecho”, y que éste queda siempre asegurado, independientemente de que se deduzcan o no los haberes correspondientes al período de duración de la huelga». La misma conclusión le merece otros supuestos planteados. Pues, ni el art. 19. 1 y 2 de la LMRFP «implica desarrollo del art. 23.2 de la C.E., sino que se limita, en aplicación del art. 103.3 C.E., a reiterar y repetir los presupuestos –entre ellos la igualdad– para el acceso a la Función pública, estableciendo al tiempo requisitos comunes para los procedimientos de selección del personal». Ni el art. 12 de la LMRFP (sobre los funcionarios transferidos) puede entenderse que invade el ámbito propio de las Leyes Orgánicas (de los Estatutos de Autonomía) ya que la competencia «para establecer el régimen básico de los funcionarios, no entraña una reforma de los Estatutos como parecen insinuar los recurrentes». Como tampoco el art. 33 y Disposición adicional séptima, en relación con el profesorado universitario y la autonomía de la Universidad, ya que «de ello no se sigue que toda materia relacionada con la universidad –así la funcional– exija la reserva de Ley Orgánica, si no afecta al desarrollo del derecho fundamental».

Únicamente, en el caso de los Cuerpos de Letrados del Consejo de Estado (Disposición Adicional Novena, 1.4) se aprecia una vulneración del art. 81 CE: «Ello es así porque la regulación que la Ley Orgánica hace del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado supone su incardinación en la composición (art. 107 C.E.) de este Órgano consultivo, inclusión que no

En suma, y como hemos podido comprobar, la STC 99/1987, de 11 de junio, ha lanzado varios mensajes al legislador de 1984: El primero de ellos consistente en que la opción del constituyente por establecer una reserva de ley en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, impide que se realicen remisiones reglamentarias incondicionadas y sin límites claros; un segundo como consecuencia de esta reserva, es que existe un contenido específico del concepto de Estatuto funcional que cuyos contornos mínimos han de ser delimitados; en tercer lugar que, sólo de esta forma, se garantiza la efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de especificar sus determinaciones; por último, en consecuencia, que sólo la ley puede excepcionar esta opción del constituyente. Sólo a éste (al legislador) le corresponde garantizar dicho contenido específico del régimen estatutario de la función pública, y sólo así, debe ser entendida la colaboración reglamentaria en la ordenación del ámbito en cuestión¹⁹⁰.

Habrá que esperar, por tanto, cuál es la respuesta del legislador en cuestiones tales como la determinación de los puestos de trabajo reservados a los funcionarios públicos (art. 15.1); en los criterios, requisitos y condiciones para la integración en otros Cuerpos y Escalas del mismo grupo (art. 22.2); en las circunstancias y condiciones que justifican la unificación y extinción de Cuerpos y Escalas (art. 27. 3 y 4); en los criterios para el cómputo del tiempo de permanencia en situación de servicios especiales, a efectos de consolidación del grado personal (art. 21.2 d)); o, por poner un último supuesto, en los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los organismos internacionales (art. 22.3). Cuestiones, todas ellas, que, como

puede calificarse de irrelevante, como se desprende de la lectura de los arts. 3, 4, 5, 7.4, 10.1, 14 y 15 de dicha Ley Orgánica 3/1980. De estos preceptos resulta la integración de Letrados en diversas instancias del Consejo constituidas por el Pleno, Comisión Permanente y Secciones. Siendo ello así, es obvio que solo por Ley Orgánica puede disponerse su modificación estatutaria y su integración en otros Cuerpos, por lo que hecho ahora así por la disposición adicional de la Ley ordinaria que se impugna, debe ésta declararse inconstitucional por insuficiencia de rango y en lo que se refiere exclusivamente a la integración de dicho Cuerpo en los que la disposición enumera».

¹⁹⁰ Para profundizar sobre el contenido de esta sentencia, y la forma en que fue presentado el recurso que dio lugar a la misma, resultan de gran interés los trabajos de CÁMARA DEL PORTILLO, D., «La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida», *REDA*, nº 57, 1988; y, BIGLINO CAMPOS, P. «Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87», *REDC*, nº 24, 1988.

es lógico, habrán de producir una serie de modificaciones sobre la legislación, hasta ahora vigente, en materia de función pública y que analizamos seguidamente.

5. La respuesta del legislador: la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Efectivamente, la respuesta del legislador no tardó mucho en llegar. Poco más de un año después de la STC 99/1987, se aprobaría la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. En esta ocasión, la carrera administrativa volvería a estar en el punto de mira del legislador del momento.

Como reconoce en su Exposición de Motivos, la aplicación de la LMRFP «ha puesto de manifiesto problemas cuya resolución exige la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento suscita dificultades que afectan tanto al buen funcionamiento de los servicios como al normal desarrollo de la carrera administrativa de los funcionarios». A lo que hay que sumar, como ya anunciábamos más arriba, el hecho de que la STC 99/1987, de 11 de junio, afectará «a algunas disposiciones de la citada Ley, lo que hace aconsejable adaptar ciertos preceptos a los criterios sentados en aquella»¹⁹¹.

De esta forma, y siguiendo la línea de la LMRFP, el legislador de 1988 sigue posponiendo la aprobación de un Estatuto básico en la materia. En su lugar, sigue apostando por la adopción de medidas provisionales ya sea bien a modo de nueva lectura de las ya introducidas con anterioridad, o ya sea bien para corregir las disfunciones que Alto Tribunal les había dejado apuntadas.

¹⁹¹ Al mismo tiempo, como añade, «las modificaciones introducidas tratan de dar un nuevo impulso a las medidas ya adoptadas para la mejor ordenación de la Función Pública, sin que resulte alterada la delimitación de los preceptos que se consideran bases del régimen estatuario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución y, en consecuencia, aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas». Por otra parte, además, «las acusadas peculiaridades de la función pública docente, y la necesaria sintonía que debe existir entre los criterios por los que se rige y la estructura y necesidades de un sistema educativo en proceso de cambio, justifican una modificación en esta línea de la disposición adicional decimoquinta de la Ley».

Estas dos prioridades, por tanto, son las que el legislador del momento considera ahora urgentes para nuestra función pública. Y, por ello, su dos únicos artículos son los que van a llevar adelante las nuevas exigencias que, a su juicio, requiere nuestro modelo de empleo público. Veamos, en consecuencia, las novedades introducidas al efecto.

En primer lugar, su artículo primero, va a redefinir importantes cuestiones que se plantearon en la idea original del legislador de 1984, y que, ahora, adquieren un nuevo planteamiento que podemos sintetizar en las siguientes notas:

1ª) Se reformula el carácter de bases de los preceptos contenidos en la LMRFP. De esta forma, y a pesar de que en su Exposición de Motivos no apuntaba en esta dirección, la Ley de 1988 introduce una nueva lectura de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos¹⁹², no tanto en el listado de preceptos, que prácticamente aparece inalterados, como en el contenido de muchos de éstos que, como iremos comprobando, incorporan importantes modificaciones.

2ª) Se define el concepto de las relaciones de puestos de trabajo como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto. Con la introducción de esta definición se persigue, a mi juicio, tres finalidades distintas.

La primera, y más urgente, dar cumplimiento al primero de los mensajes lanzados por el Tribunal Constitucional. Se trata de una primera respuesta del legislador a lo ordenado por el Alto Tribunal. Una respuesta que adquiere un cariz cuanto menos especial: En lugar de especificar aquellos puestos de

¹⁹² Conforme a la nueva redacción del art. 1.3, se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y en consecuencia, aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas, los siguientes preceptos de la LMRFP: 3.º, 2, e) y f); 6.º; 7.º; 8.º; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18; 19.1 y 3; 20.1, a), b) párrafo primero, c) y e), 2 y 3; 21; 22.1; 23; 24; 25; 26; 29; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera, 2 y 3; cuarta, decimosegunda y decimoquinta; disposiciones transitorias segunda, octava y novena.

trabajo que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos, la especificación se realiza en el sentido contrario. Se declara, con carácter general, el desempeño de los puestos de trabajo por los funcionarios públicos, para, posteriormente, establecer las excepciones a esta regla general, determinando los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por el personal laboral¹⁹³.

La segunda, ampliar el contenido de las relaciones de puestos de trabajo en correspondencia con las modificaciones introducidas por las LPGE de 1987 y 1988. Consagrando, nuevamente, y como ya dejábamos apuntado, esa yuxtaposición entre la idea original del legislador de 1984 sobre la figura de las relaciones de trabajo (centradas en la denominación, características y requisitos de los puestos) y la figura de los catálogos de puestos de trabajo (introducidas por la Orden de 1985 y la LPGE de 1986) que añadían la diferenciación en las retribuciones complementarias (de destino y específico). con ello, se viene a consolidar la peligrosa tradición de revestir a las relaciones de puestos de trabajo de un contenido excesivamente económico, lo que puede provocar, en suma, los problemas de inflación orgánica y retributiva que tradicionalmente caracterizan a nuestras organizaciones públicas, propiciando, además, la pérdida de las principales señas de identidad de este instrumento jurídico.

Y, la tercera, dejar amplia libertad al resto de Administraciones Públicas en este punto. La nueva redacción del art. 15.1 de la LMRFP, se circunscribe al

¹⁹³ Conforme a la nueva redacción del art. 15.1, en su letra c), podrán desempeñarse por personal laboral: a) Los puestos de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo; b) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; c) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores; d) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño; y, e) Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

Por su parte, respecto al personal eventual, sólo se limita a señalar que las relaciones de puestos de trabajo deberán especificar el número y características de los puestos que pueden ser ocupados por esta clase de personal.

ámbito de la Administración del Estado, que sigue sin tener el carácter de bases. Se mantiene además, sin modificación alguna, el art. 16 de la LMRFP referido a las relaciones de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local (que, como recordaremos, sólo se limita a señalar el contenido mínimo de las relaciones de puestos de trabajo pero sin especificar los puestos reservados a los funcionarios)¹⁹⁴.

De este nuevo contexto de las relaciones de puestos de trabajo, son varias también las consecuencias que pueden derivarse. La primera, a mi juicio, que las excepciones a la regla general (de la ocupación de puestos de trabajo por los funcionarios públicos) puede quedar desvirtuada. Habida cuenta de la terminología ambigua e imprecisa que el legislador utiliza en la delimitación de los puestos a desempeñar por el personal laboral. Especialmente, cuando hace referencia a «los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño», y que consideramos, y el tiempo vendrá a ratificar, puede convertirse en un «cajón de sastre» a través del cual se desvirtúe, aun más, la opción del constituyente en el art. 103.3 CE.

Otra consecuencia clara, y lógica por lo demás, es que este cambio de rumbo marcado por el Alto Tribunal en correspondencia con la opción genérica del art. 103.3 CE, tiene que traer consigo una modificación en los puestos de trabajo hasta ahora desempeñados por el personal laboral. De esta forma, y dentro de las nuevas disposiciones que se añaden a la LMRFP en el artículo segundo de la Ley de 1988, se abre paso un proceso de funcionarización en la nueva Disposición Transitoria Decimoquinta, para dar una solución «pacífica» a la situación provocada por el propio legislador.

¹⁹⁴ Conforme al art. 16 de la LMRFP: «Las Comunidades Autónomas y la Administración Local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas».

Para ello, se parte de la premisa de que las nuevas adscripciones de puestos de trabajo a funcionarios que se produzcan, conforme a los nuevos términos de la Ley, no implicarán el cese automático del personal laboral (de carácter fijo) que viniera desempeñando dichos puestos. A partir de esta premisa, se diseña un recorrido particular para este colectivo. En una primera fase, podrán seguir desempeñando los puestos de trabajo afectados por las nuevas adscripciones, sin menoscabo a sus expectativas de promoción. No obstante, su continuidad en estos puestos de trabajo quedará condicionada a una segunda fase de este recorrido, en la que tendrán que participar en las correspondientes pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas en los que figuren adscritos esos puestos de trabajo, y, por tanto, deberán reunir la titulación necesaria y el resto de requisitos que se exijan. Valorándose, a efectos de mérito, los servicios efectivos prestados y las pruebas selectivas superadas para acceder a sus, ya anteriores, puestos de trabajo que se han visto afectados¹⁹⁵.

Todo ello, teniendo en cuenta, como señala también el nuevo art. 15.1 de la LMRFP, que toda creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo, en las que figurarán detalladas tanto la provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo¹⁹⁶.

3ª) Se redefinen también los sistemas de provisión de puestos de trabajo. De esta forma, se introduce una nueva redacción del sistema normal de concurso, en el que desaparece la referencia original, del art. 20.1 a) de la

¹⁹⁵ Este proceso, como añade la citada Disposición, también será de aplicación «al personal laboral en los casos de suspensión con reserva de puesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48, en relación con el artículo 45.1 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores».

¹⁹⁶ Este último extremo no será necesario que figure en la relaciones de puestos de trabajo, como añade el precepto, «cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones».

Por su parte, serán los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, los que realicen la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno.

LMRFP, a la valoración de los méritos preferentes (y con ello las eventuales selecciones *ad personam*) y a las titulaciones académicas¹⁹⁷. En su lugar, se establece la valoración de los méritos adecuados a las características del puesto de trabajo y la posesión de un determinado grado personal, además de los anteriormente recogidos del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad¹⁹⁸. A esto habría que añadir la prohibición general de participar en estos sistemas de provisión, sin haber permanecido un mínimo de dos años en su anterior puesto de trabajo (nuevo apartado f) del art. 20.1)¹⁹⁹.

Además, se establece la posibilidad de remoción del puesto de trabajo para quienes hayan accedido por este sistema en dos supuestos, a saber: por un lado, en lo que denomina «causas sobrevenidas», derivadas de la alteración del contenido del puesto de trabajo (a través de la relación de puestos de trabajo) y que vienen a modificar el supuesto de hecho de la convocatoria y, por ende, la continuidad en el puesto; por otro lado, la falta de capacidad en el desempeño del puesto como consecuencia de un rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición (en cuyo caso daría lugar a la correspondiente sanción disciplinaria)²⁰⁰. Se trata, en suma, de dos circunstancias que si bien parten de supuestos de hecho diferentes, persiguen una misma finalidad. La adecuación del empleado al puesto de trabajo y, por ende, una mayor eficacia de las

¹⁹⁷ Como señala FÉREZ FERNÁNDEZ (*La carrera administrativa...*, op.cit. pág. 44), se trata de conseguir «la credibilidad de los concursos de méritos. Para ello se suprime la referencia a los méritos preferentes, cuya distorsión había servido para incentivar los denominados «trajes a medida», porque bastaba con identificar uno de los méritos preferentes en el candidato «predestinado» para utilizarlo como criterio decisivo».

¹⁹⁸ Y es que no podemos olvidar que los concursos de provisión de puestos de trabajo son concursos de méritos. Y así es «incluso por imperativo constitucional, pues la cuestión debe enmarcarse en el ámbito del artículo 23.2 de la Constitución, ya que el ascenso dentro de la función pública mediante la provisión de un puesto de trabajo es también acceso a un cargo o función determinados (SSTC 75/1983, 15/1988, 47/1989, 192/1991, 200/1991, 293/1993 y 365/1993, entre otras)».

¹⁹⁹ Como añade el último precepto señalado, se exceptúan de esa prohibición los concursos del ámbito de una Secretaría de Estado, o de un Departamento ministerial en defecto de aquella, así como en los supuestos de supresión del puesto de trabajo y de remoción que veremos seguidamente.

²⁰⁰ En ambos supuestos, como añade el nuevo apartado de carácter básico, la remoción «se efectuará previo expediente contradictorio mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, oída la Junta de Personal correspondiente». De lo que se debería derivar, para una correcta aplicación del último supuesto previsto en el precepto, la existencia de mecanismos en el seno de la organización que permitan medir el rendimiento de sus empleados (a pesar de que ninguna referencia se hace al respecto).

funciones atribuidas al mismo. Y, para este fin, con buena lógica a mi juicio, la Administración se dota de amplias potestades ya sea para ajustar las necesidades del servicio o ya sea para corregir aquellas conducta contrarias a los principios constitucionales que han de regir su actuación (art. 103.1 CE).

Por su parte, el sistema de libre designación, aunque sólo circunscrito al ámbito de la Administración del Estado, se limita a los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad que se determine en las relaciones de puestos de trabajo. En estos casos, la remoción será discrecional²⁰¹. Asimismo, y en el caso del personal eventual, se mantiene los supuestos de cese libre y automático (cuando cesa la autoridad a la que presta sus funciones) que establece el vigente y original art. 21.2 LMRFP, sin que, además, el desempeño de estos puestos eventuales pueda constituir mérito alguno en el acceso o promoción interna, tal y como sigue estableciendo también su art. 21.3.

En ambos sistemas de provisión, las correspondientes convocatorias públicas deberán contener asimismo los siguientes extremos con el carácter de bases. En el caso del concurso, la denominación, nivel y localización del puesto; los requisitos indispensables para desempeñarlo; el baremo para puntuar los méritos; y, la puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas. Por su parte, en los de libre designación, deberán contener los dos primeros extremos señalados en el concurso (la denominación, nivel, localización del puesto y los requisitos indispensables

²⁰¹ Como añade el nuevo precepto, a los funcionarios removidos del puesto de trabajo, ya sea obtenido por concurso o ya sea por libre designación, le será de aplicación lo dispuesto en el también nuevo art. 21.2 b) párrafo primero: «Los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo, sin obtener otro por los sistemas previstos en el artículo anterior, quedarán a disposición del Subsecretario, Director del Organismo, Delegado del Gobierno o Gobernador civil u órganos análogos de las demás Administraciones, que les atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala». A lo que habría que añadir, aunque sólo en el caso de la remoción por causas sobrevenidas, lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 21.2 b): «Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, quienes cesen por alteración del contenido o supresión de sus puestos en las relaciones de puestos de trabajo, continuarán percibiendo, en tanto se les atribuye otro puesto, y durante un plazo máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto suprimido o cuyo contenido haya sido alterado».

para su desempeño)²⁰².

Finalmente, como novedad también circunscrita al ámbito de la Administración del Estado, y justificada igualmente en las necesidades del servicio, se establece la posibilidad de la adscripción a otros puestos de trabajo para aquellos funcionarios que vienen desempeñando puestos no singularizados²⁰³, todo ello, bajo la garantía de que los nuevos puestos de trabajo a que se adscriban, estén ubicados en la misma localidad y sean de la misma naturaleza, nivel y complemento específico que el anterior. Sin embargo, queda en el aire (ya que ninguna referencia hace al respecto), la concreción de los puestos de trabajo que han de considerarse no singularizados y que, por tanto, habilitan esta nueva facultad de la Administración del Estado²⁰⁴.

4ª) Se modifica sustancialmente el modelo original de promoción profesional. Si bien el sistema de adquisición de grados continua inalterado, se suprime la prohibición de que ningún funcionario pueda ser designado para un puesto de trabajo inferior o superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal. En su lugar, la única garantía que se establece, especialmente positiva para quienes puedan ser designados a puestos de trabajo de nivel inferior, es que tendrán derecho al percibo al menos del complemento de destino de los puestos, del nivel correspondiente a su grado personal.

²⁰² En este sentido, las SSTC 207/1988, de 8 de noviembre y 293/1993, de 18 de octubre señalan que: «(...) dada la variedad de Administraciones, de las tareas a desarrollar y de las diferentes circunstancias de los puestos de trabajo en ellas existentes, no resulta irrazonable sino fácilmente comprensible esa multiplicidad de procedimientos y régimen de permanencia. Ello se traduce en la existencia de diferencias entre distintas Administraciones respecto del margen de actuación de que disponen para la provisión de puestos de trabajo».

²⁰³ Dicha adscripción será llevada a cabo por los Subsecretarios, Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles. En forma similar, a la adscripción discrecional que tuvimos ocasión de analizar en el art. 55 de la LFCE (curiosamente derogado de forma expresa por la LMRFP).

²⁰⁴ Paralelamente, en la nueva Disposición adicional decimoséptima, deja sin efecto las disposiciones que permitan la adscripción de funcionarios a Entes públicos contenidas en sus leyes específicas. En su lugar, los funcionarios afectados deberán «optar por integrarse en sus plantillas laborales, quedando como funcionarios en la situación administrativa de excedencia voluntaria a que refiere el artículo 29.3, a), o reintegrarse al Departamento al que figura adscrito su Cuerpo o Escala, al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2, b), de la presente Ley». Quedando excluidos de esta disposición, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y el Consejo de Seguridad Nuclear, en atención a su especial naturaleza. Y las Universidades que se regirán por su normativa específica.

Sin embargo, como podemos comprobar, el diseño del modelo original ha quedado desmantelado. De ahora en adelante, la propia ley establece las condiciones para que los funcionarios puedan «pisar el acelerador, sin respetar ningún límite de velocidad», en esta escalada salvaje dentro de los treinta niveles en que se clasifican los puestos de trabajo, que permanecen inalterados.

Se elimina, por tanto, la cordura del sistema, permitiendo la obtención de puestos de trabajo superiores al nivel correspondiente a su grado personal, en más de dos niveles. En cuyo caso, la única prudencia que establece el nuevo art. 21, de carácter básico, es que se consolidarán los grados, por cada dos años de servicios continuados, en dos niveles superiores. Así, se consolidarán de dos en dos los grados, sin llegar a superar el grado correspondiente al puesto de trabajo que desempeña. En cambio, ninguna previsión establece en el supuesto contrario, es decir, cuando es designado a un puesto de trabajo inferior a su grado personal (en más de dos niveles). Introduciendo, en este punto, una importante laguna muy peligrosa para este instituto jurídico de la carrera profesional²⁰⁵.

Queda consagrada la inercia que ya venía introduciendo las LPGE de 1985 y 1986 cuando congelaron la prohibición de promocionar a un puesto de trabajo superior en más de dos niveles (hasta el 31 de diciembre de 1986), que respaldaría el Reglamento General de Provisión y Promoción de 1985, y que con la LPGE de 1987, aun habiendo superado ya aquella fecha, permitiría a quienes aun no hubieran consolidado su grado personal (al no desempeñar durante dos años continuados puestos del mismo nivel), poder participar en convocatorias de provisión de hasta dos niveles superiores al del puesto que estén desempeñando²⁰⁶. Una inercia, en definitiva, que ya venía anunciando la

²⁰⁵ Como señala la STS de 13 de octubre de 1992: «Aceptando, por supuesto, que la variación del texto del art. 21 ha cambiado el sentido que la Ley había dado originariamente al grado personal, de modo que su función objetiva de evitar que el titular del mismo pudiese acceder a puestos superior o inferior en más de dos niveles, ha pasado a convertirse en una garantía subjetiva para la percepción del complemento de destino correspondiente al grado personal, cualquiera que sea el del puesto de trabajo que desempeñe».

²⁰⁶ En aquella ocasión, como recordaremos, podían percibir, como mínimo, el complemento de

«muerte anticipada» de la idea original del legislador de 1984. Y que, de parche en parche, se llega ahora con esta ley de 1988 a su eliminación radical. Ni limitaciones hacia arriba, ni hacia abajo, con preocupantes lagunas además, en este último extremo.

Sin embargo, la cosa no acaba aquí. Además, de este cambio de rumbo en la conceptualización de la promoción profesional, el legislador tiene que dar respuesta también a varios mensajes que le dejó apuntados el Tribunal Constitucional. En este sentido, si bien el Alto Tribunal no consideró inconstitucional la posibilidad de adquirir grados mediante la superación de cursos formativos u otros requisitos objetivos. Si dejó bien claro que, para evitar cualquier tipo de discriminación, el acceso a esos cursos de formación deberían basarse en los criterios objetivos (mérito y capacidad) que se derivan de los arts. 23.2 y 103.3 CE. Por ello, la nueva redacción del art. 21.1 f), viene a añadir que «el procedimiento de acceso a los Cursos y la fijación de los otros requisitos objetivos se fundará exclusivamente en criterios de mérito y capacidad y la selección deberá realizarse mediante concurso».

Por su parte, y ante la inconstitucionalidad de la fijación reglamentaria de los criterios para el cómputo del tiempo de permanencia en situación de servicios especiales (a efectos de consolidación del grado personal), la nueva redacción del art. 21.2, en este caso de su letra c), viene a establecer la delimitación (y por tanto, limitación a la potestad reglamentaria) de que el tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de consolidación del grado personal, como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente se hubiera obtenido por concurso.

5ª) Se reformula también sustancialmente el sistema de promoción interna. En este sentido, se van a modificar las reglas tanto para el acceso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo a otro, como las del denominado acceso por integración a otros Cuerpos o Escalas no sólo del mismo Grupo

destino inferior en dos niveles al del puesto de trabajo que venían desempeñando. Ahora con la nueva redacción, se mejora esta garantía como hemos señalado.

sino también, ahora, a otros Grupos superiores, añadiendo, asimismo, la posibilidad de «acceder» a otros Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación.

Así, respecto al primero de los supuestos, se establece que el ascenso será al Grupo de titulación inmediatamente superior, eliminando, por tanto, la incertidumbre creada en su redacción anterior sobre la posibilidad (no prohibida expresamente) de acceder a Grupos superiores sin limitación alguna. Además, se concretan los requisitos necesarios para realizar este tipo de acceso: poseer la titulación exigida para el ingreso, tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala de pertenencia, así como reunir los demás requisitos y superar las pruebas que se establezcan. Una vez que hayan accedido, tendrán preferencia asimismo para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre los aspirantes que no procedan de este turno, y conservarán el grado personal consolidado en su Cuerpo o Escala de procedencia (siempre que esté incluido en el intervalo de niveles del nuevo Cuerpo o Escala), computando el tiempo de servicio prestado en los anteriores puestos para la consolidación del grado atribuido al nuevo puesto de trabajo al que han accedido por este sistema de promoción interna²⁰⁷.

En cuanto a la integración de Cuerpos o Escalas, ya no se limita exclusivamente a los del mismo Grupo de titulación, sino que esta modalidad de «acceso por integración» también puede efectuarse a otro Grupo superior, sin especificar en este caso de que se trate del inmediatamente superior como reseñaba en el supuesto anterior. Una modalidad, en definitiva, que vendría a conjugar las versiones de acceso vertical como la de acceso horizontal que añade ahora la nueva redacción del art. 22 LMRFP, y todas ellas, en su vertiente de integración.

Por su parte, por lo que se refiere al acceso a Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación (sin el carácter de bases), y para dar cumplimiento al

²⁰⁷ Eliminando, por tanto, el límite del 50 por 100 de las vacantes reservadas para la promoción interna que establecía la anterior redacción del art. 22.1 LMRFP. Y que, en consecuencia, a partir de ahora, las reservas podrán ser superiores aunque, dicho sea de paso, tampoco se concreta un porcentaje mínimo. Por lo que también podrán ser inferiores.

pronunciamiento del Alto Tribunal, se concretan los criterios para esta posibilidad. De esta forma, se podrá efectuar dicho acceso (horizontal) siempre que «desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación académica requerida y superen las correspondientes pruebas».

En todas estas modalidades, además, como establece en el último párrafo del referido artículo, quedarán exentos de realizar aquellas pruebas dirigidas a acreditar conocimientos ya exigidos en el ingreso a su Cuerpo o Escala de origen.

Paralelamente, a través de la disposiciones añadidas en el artículo segundo de la Ley de 1988, se viene a dar cumplimiento también al reproche del Tribunal Constitucional a la remisión reglamentaria incondicional que establecía el anterior 22.3 LMRFP, en la determinación de los criterios de la promoción interna de los funcionarios de organismos internacionales. Así, en la nueva Disposición Adicional Decimoctava, se delimitan los requisitos y condiciones para su acceso en la necesidad de estar en posesión de la titulación académica requerida y superen las correspondientes pruebas, eximiéndoles, también en este caso, de la realización de aquellas pruebas encaminadas a acreditar conocimientos ya exigidos para el desempeño de sus puestos de origen.

6ª) Se elimina la habilitación, en el seno de la Administración del Estado, para convocar concursos unitarios de traslado para funcionarios de diferentes Cuerpos o Escalas del anterior art. 27.2 LMRFP.

En su lugar, y para dar cumplimiento al mensaje del Tribunal Constitucional de que la racionalización sólo podría afectar a los Cuerpos o Escalas homogéneos que muestren afinidades suficientes para justificar este tipo de medidas, el nuevo art. 27.2 viene a establecer la posibilidad de unificar Cuerpos y Escalas, del mismo Grupo, bajo los siguientes parámetros (delimitadores de la potestad reglamentaria): a) que para el acceso a éstos se

haya exigido los mismos requisitos de capacidad profesional y titulación académica; b) que las pruebas de selección sean conjuntas o de contenido sensiblemente equivalente (interviniendo en su evaluación Tribunales o Comisiones de composición similar); c) que tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico²⁰⁸.

En suma, éstas son las consecuencias más inmediatas de la Ley de 1988 sobre el texto original contenido en la LMRFP. Sin embargo, como es lógico, no van a ser las únicas, pues se hace necesario todavía trasladar este conjunto de modificaciones a su correlato desarrollo reglamentario, y en especial, a su Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de 1985. Materias, sobre las cuáles, y como hemos podido comprobar, se han incorporado novedades sustanciales.

Sin embargo, antes de dar paso al análisis del nuevo Reglamento General que verá la luz a principios de 1990, es importante dejar apuntado aquí también otras innovaciones del legislador de la época, que inciden sobre nuestro objeto de estudio y, concretamente, sobre las relaciones de puestos de trabajo.

Nos referimos, en primer lugar, a la Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado,

²⁰⁸ Paralelamente, se modifica la redacción del apartado 1.4 de la Disposición Adicional Novena de la LMRFP, a la que el TC declaró inconstitucional ya que la creación del Cuerpo Superior de Letrados del Estado, y la integración en los mismos que operaba, era una materia reservada a Ley Orgánica del art. 81 CE. Por ello, la nueva redacción restablece la integración de los Cuerpos afectados en el Cuerpo de Abogados del Estado.

Por su parte, y aunque el TC no tachó de inconstitucional la ordenación operada en los Cuerpos y Escalas de funcionarios docentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, en la nueva redacción de la Disposición Adicional Decimoquinta se procede a una reformulación sustancial en dicha ordenación. Complementada, en la nueva Disposición Adicional Vigésima que añade, para las singularidades de determinados cuerpos universitarios. Asimismo, la nueva Disposición Adicional Decimonovena que también crea, viene a complementar el art. 18 LMRFP relativo a la oferta de empleo público, en el sentido de establecer la obligación de reservar «un cupo no inferior al 3 por 100 de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad de grado igual o superior al 33 por 100, de modo que progresivamente se alcance el 2 por 100 de los efectivos totales de la Administración del Estado, siempre que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten el indicado grado de discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, según se determine reglamentariamente».

desarrollada por la Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

De este modo, se vienen a concretar la nueva forma en que habrán de elaborarse las correspondientes relaciones de puestos de trabajo a raíz de los nuevos planteamientos establecidos en la Ley de 1988, configurándose, como señala la Exposición de Motivos de la última Orden citada, «como un instrumento fundamental tanto para la Administración como para el personal al servicio de la misma, ya sean funcionarios o laborales, y suponen un avance sustancial sobre los actuales catálogos de puestos de trabajo en cuanto tienen por finalidad reflejar la estructura organizativa adecuada a las funciones propias de los distintos departamentos y centros gestores, que permita un funcionamiento más eficaz frente a las demandas de los ciudadanos».

Así, como expresa, las relaciones de puestos de trabajo «permiten disponer, en cada una de las áreas de actividad, de un conjunto ordenado de puestos definidos y valorados de acuerdo con su contenido y facilitan asimismo las legítimas expectativas profesionales y orientan los planes de formación del personal funcionario»²⁰⁹.

²⁰⁹ Teniendo, además, el carácter de disposiciones reglamentarias como así viene reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las SSTs de 26 de abril de 1966, 27 de junio de 1978 y 28 de diciembre de 1990). Por estas razones, como añade la citada Resolución, se considera fundamental proceder «con rigor y calidad y con la mayor rapidez posible, teniendo en cuenta la complejidad de la tarea, a la elaboración inicial de dichas relaciones. A tal efecto, resulta aconsejable iniciar el proceso de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo en la parte correspondiente al personal funcionario, que constituye por tanto el contenido de esta Resolución, a la que habrá de seguir en su día la correspondiente al personal laboral, a fin de completar la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo conforme a las previsiones contenidas al respecto por el ordenamiento vigente». Las relaciones elaboradas en esta fase inicial deben considerarse, como señala expresamente, «flexibles, abiertas a las modificaciones posteriores que la experiencia y la propia evolución de las unidades vaya aconsejando, e irán incorporando progresivamente aquellos elementos que en estos momentos no es posible introducir».

En este punto, a juicio de ARROYO YANES (*La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 401-402), «el punto de partida hubiera debido ser catalogar y jerarquizar, atendiendo a su importancia, la mayor parte de las funciones que se desarrollan en la Administración, para, una vez que se hubiera sabido con total exactitud cuál era cada una de ellas, proceder a efectuar una correspondencia entre funciones y puestos existentes a través de las oportunas relaciones de puestos. De este modo, las relaciones de puestos de trabajo serían relaciones de puestos-

De otro lado, se aprobaría también la Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo. Bajo esta finalidad, en su artículo segundo, vendría a dar una nueva redacción al art. 29.1 LMRFP, por la que añade la creación de la excedencia para el cuidado de hijos, como una nueva modalidad de situación administrativa, concretada en el nuevo apartado cuarto del referido art. 29 que ahora se agrega. A lo que habría que sumar asimismo la creación de otro apartado, en este caso, del apartado tercero del art. 30 LMRFP por el que se añade otra modalidad de permiso dirigida también al cuidado de hijos²¹⁰.

tipo, es decir, manifestarían al propio tiempo las funciones y características que corresponden a cada puesto de trabajo en un supuesto concreto, permitiendo un control más eficaz sobre el uso de la potestad organizativa y de dirección por parte de la Administración, y no, como ocurre en la actualidad, relaciones afuncionales de puestos de trabajo en las que la Administración goza de un poder omnímodo para introducir elementos de irracionalidad de difícil control jurídico».

²¹⁰ De esta modo, el nuevo art. 29.4 LMRFP queda redactado de la siguiente forma: «4. Excedencia para el cuidado de hijos. Los funcionarios tendrán derecho a un período de excedencia, no superior a tres años, para atender el cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción, a contar desde la fecha del nacimiento de éste. Los sucesivos hijos darán derecho a un nuevo período de excedencia que, en su caso, pondrá fin al que se viniera disfrutando. Cuando el padre y la madre trabajen, sólo uno de ellos podrá ejercitar este derecho. Durante el primer año de duración de cada período de excedencia, los funcionarios en esta situación tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo y a su cómputo a efectos de trienios, consolidación del grado personal y derechos pasivos.»

Por su parte, el nuevo art. 30.3 LMRFP señala que: «3. En el supuesto de parto, las funcionarias tendrán derecho a un permiso de dieciséis semanas ininterrumpidas ampliables por parto múltiple hasta dieciocho semanas. El período de permiso se distribuirá a opción de la interesada siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto, pudiendo hacer uso de éstas el padre para el cuidado del hijo en caso de fallecimiento de la madre.

No obstante lo anterior, en el caso de que la madre y el padre trabajen, aquélla, al iniciarse el período de permiso por maternidad, podrá optar por que el padre disfrute de hasta cuatro de las últimas semanas del permiso, siempre que sean ininterrumpidas y al final del citado período, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga riesgo para su salud.

En el supuesto de adopción de un menor de nueve meses, el funcionario tendrá derecho a un permiso de ocho semanas contadas a partir de la resolución judicial por la que se constituye la adopción. Si el hijo adoptado es menor de cinco años y mayor de nueve meses, el permiso tendrá una duración máxima de seis semanas. En el caso de que el padre y la madre trabajen, sólo uno de ellos podrá ejercitar este derecho». En este contexto, además, conforme a su Disposición Adicional, tendrán derecho, durante la suspensión o permiso, a las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes por maternidad. Por su parte, en el supuesto de adopción, las referencias sobre el momento del parto equivaldrán a la fecha de la resolución judicial por la que se constituya la adopción.

Por otra parte, el artículo tercero de la referida Ley, adiciona también un nuevo párrafo al número 1 del artículo 63 LFCE, con la siguiente redacción: «Asimismo, los funcionarios tendrán derecho al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual».

Paralelamente, como en tantas otras ocasiones, y constituyendo ya una tradición en la ordenación de nuestra función pública, se vienen a incorporar otras modificaciones a tener en cuenta, vía Ley de Presupuestos. Nos referimos concretamente también a la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por la que se viene a añadir en su art. 34.1, un nuevo artículo al texto de la LMRFP en materia también de situaciones administrativas.

Así el nuevo art. 29 bis., bajo la denominación de «Reingreso al servicio activo», y con el carácter de bases que habrá de presuponerse también (al igual que su art. 29), viene a establecer la forma en que se producirá el reingreso de aquellos funcionarios que no tengan reserva de plaza y destino: a través de su participación en convocatorias (de concurso o de libre designación) o mediante su adscripción provisional a un puesto de trabajo²¹¹.

Lo relevante de esta LPGE de 1990, no obstante, no radica tanto en la creación de este precepto, sino especialmente en el contenido del apartado tercero de su art. 34. En este sentido, como señala ARROYO YANES, se hace «una referencia importante, aunque bastante escueta, al inicio de la carrera profesional del funcionario, al disponer que las relaciones de puestos de trabajo habrán de contemplar una serie de puestos que por sus características se consideren idóneos como primer destino para funcionarios de uno o varios cuerpos del mismo grupo de titulación, una vez hayan superado los procesos selectivos correspondientes».

Posteriormente, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, como añade el autor, modifica «el periodo

²¹¹ En este último supuesto, como establece el nuevo art. 29 bis., se podrá efectuar «con ocasión de vacante dotada y siempre que se reúnan los requisitos para el desempeño del puesto». Posteriormente, como añade, se sacará la convocatoria para su provisión definitiva en el plazo máximo de un año, estando el funcionario reingresado con destino provisional obligado a participar en la misma. Si no obtuviese destino definitivo «se le aplicará lo dispuesto en el artículo 21.2.b) de esta Ley». Aunque como sabemos, habrá que estar a lo dispuesto en la nueva redacción de dicho artículo, introducida por la Ley de Modificación de 1988, conforme al cual, quedarán a disposición del Subsecretario, Director del Organismo, Delegado del Gobierno o Gobernador civil u órganos análogos de las demás Administraciones, que les atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala.

que hasta entonces había sido tenido en cuenta de cara a la adquisición del grado personal, retrotrayéndolo al 5 de julio de 1977, aunque esta declaración general sólo despliega efectos, en una clarísima y discriminatoria interferencia de la política sobre la carrera administrativa, para aquel personal funcionario que, por estar desempeñando puestos de “alto cargo” (superior a director general, inclusive), todavía no se ha reincorporado a su puesto originario de funcionario de carrera, momento a partir del cual comenzará a percibir un incremento sobre el complemento de destino correspondiente a su grado personal hasta que éste quede igualado al fijado anualmente para los directores generales»²¹².

Sumamos, por tanto, estas nuevas innovaciones a la larga lista de modificaciones parciales que viene introduciendo el legislador durante los últimos años, para dar paso, ahora sí, a la necesaria renovación del Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de 1985, tras las modificaciones introducidas en la materia por la Ley de 1988. Una renovación que, sin lugar a dudas, promete traer consigo importantes novedades sobre nuestro objeto de estudio.

6. La plasmación reglamentaria de las nuevas medidas de reforma de la función pública: novedades sustanciales para la carrera administrativa.

²¹² ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa...*, op.cit., págs. 346-347. Destaca también, como señala el autor, el apartado 2 y 3 del art. 34 de la LPGE de 1990: «En el primero de ellos se recuerda que todos los departamentos ministeriales habrán de comunicar a la Comisión Interministerial de Retribuciones las modificaciones que se aprueben en virtud de lo dispuesto en el art. 37 de la Ley de Presupuestos para 1989, y al Registro Central de Personal de todo acto que afecte a la vida administrativa del personal, con lo que desaparece la nota de provisionalidad del precepto, que queda vinculado de forma definitiva a la Ley de Medidas». Por su parte, como añade, en el apartado 3 se realiza también «una mención a la oferta de empleo público, la cual deberá de incluir las plazas vacantes dotadas cuya provisión se considere necesaria para el adecuado funcionamiento de los servicios (es decir, no tienen por qué ser todas las vacantes existentes), pudiéndosele añadir las que resulten sobrantes del proceso de funcionarización del personal laboral». Destaca, asimismo, el art. 103 de la LPGE de 1991 por el que se crea la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Inspirada en el modelo anglosajón y que viene a constituir, a juicio del autor (pág. 384) «un intento de personalización del estatuto funcional a un caso concreto cuyo éxito, y posterior extensión de la fórmula empleada, dependerá de que se alcancen con su puesta en marcha los objetivos que pretenden alcanzarse con su articulación» (entre ellos, especialmente, la introducción de una serie de criterios gerenciales en el ámbito funcional).

Las nuevas medidas de reforma de la función pública introducidas por la Ley 23/1988 vienen a constituir, como hemos señalado, cambios sustanciales en materia de provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional, por ello, una de sus primeras consecuencias, aunque atemperadas en el tiempo casi dos años después, va a ser la aprobación de un nuevo Reglamento en la materia. El Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado.

De esta forma, como señala su Exposición de Motivos, «la entidad de las reformas incorporadas, así como su especial incidencia en la practica generalidad de los procedimientos encaminados a la provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios, y la necesidad de facilitar la mayor seguridad jurídica a los mismos, hace aconsejable la aprobación de un nuevo reglamento que contemple con carácter general el desarrollo normativo de la ley de medidas en la materia indicada, con la consecuente derogación del aprobado por Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre»²¹³.

Así, como podemos comprobar, y ubicados ya en la última década de este siglo XX, el legislador continua con su idea original de reformar a base de medidas parciales. Su último producto, por el momento, lo viene a constituir este Reglamento de 1990, aunque circunscrito también a la Administración del Estado²¹⁴. Veamos, en consecuencia, hacia dónde se quiere llegar con esta nueva norma, y cómo se han plasmado los cambios introducidos por la Ley de

²¹³ Cuidando, asimismo, como añade, «del cumplimiento del artículo 14 de la Constitución Española y la directiva CEE de 9 de febrero de 1976, en lo que se refiere al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en la provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios».

²¹⁴ Conforme a su art. 1, el mencionado Reglamento será de aplicación para los funcionarios de la Administración Civil del Estado y de la Administración Militar (y sus respectivos Organismos Autónomos) así como de la Administración de la Seguridad Social.

El personal docente e investigador, sanitario y de los servicios postales y de telecomunicación se regirá por sus normas específicas. No obstante, con carácter transitorio, y hasta que se dicten dichas normas, le será de aplicación este Reglamento de 1990 (Disposición Transitoria Quinta). Asimismo, la provisión de los puestos de trabajo en el extranjero será objeto de regulación específica.

Por su parte, se regirán también por normas especiales, la provisión de los puestos de trabajo de los Ministerios de Defensa e Interior que, por su especial naturaleza y contenido, estén relacionados con la seguridad y defensa nacionales.

Teniendo, por lo demás, carácter supletorio para los funcionarios de las restantes Administraciones Públicas.

1988.

En primer lugar, por lo que respecta a los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, conforme a los cuáles, se articula el paso de unos puestos de trabajo a otros de nivel superior dentro del intervalo asignado a su correspondiente Cuerpo o Escala, es decir, la denominada carrera profesional intracorporativa desarrollada en el seno de cada Cuerpo o Escala, varias novedades han de ser destacadas en este punto²¹⁵.

Así, junto a los tradicionales sistemas de concurso y libre designación, se incorporan tres nuevos procedimientos de provisión justificados en las necesidades del servicio: la redistribución de efectivos, la adscripción provisional y la comisión de servicios. Veamos las novedades más significativas de cada uno de éstos²¹⁶.

Conforme a la nueva redacción del art. 20.1 d) LMRFP, introducida por la Ley de 1988, se establecía la posibilidad de la Administración del Estado de

²¹⁵ Con carácter previo, cabe señalar como así establece su Disposición Transitoria Tercera, que los funcionarios que a la entrada en vigor del nuevo Reglamento ocupen puestos cuya forma de provisión se modifique (como veremos seguidamente), continuarán desempeñando los mismos y a efectos de cese se registrarán por las reglas del sistema mediante el que fueron nombrados.

Por su parte, como señala también su Disposición Adicional Segunda, los funcionarios públicos que pasen a desempeñar puestos de trabajo reservados a personal eventual, no necesitarán más requisitos que los que se establezcan para el nombramiento de dicho personal, y no tendrán que someterse a los procedimientos establecidos para el concurso y la libre designación.

Sobre este punto, es de gran interés el trabajo de FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Madrid, Ed. INAP, 2002.

²¹⁶ Cabe destacar, asimismo, y en concordancia con las novedades introducidas por la LPGE de 1990, cómo el art. 3 del nuevo Reglamento viene a establecer la obligación de comunicar al Registro Central de Personal las diligencias de cese y toma de posesión de los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo.

Por su parte, también viene a regular el supuesto creado en aquella Ley por el que se añadía un nuevo art. 29 bis a la LMRFP. De esta forma, el art. 5 del nuevo Reglamento viene a establecer la forma en que se efectuará el reingreso al servicio activos de los funcionarios que no tengan reserva de plaza y destino: por el sistema de concurso y de libre designación o a través de la adscripción provisional a un puesto vacante. Así como la posibilidad teórica (aunque de difícil aplicación práctica) de que los funcionarios en servicio en las CC.AA puedan obtener destino en la Administración del Estado, ya sea bien mediante concurso o ya sea mediante libre designación.

Y, en su art. 6, la regla general de adjudicación de los puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso conforme a las peticiones de los interesados, según el orden obtenido en las pruebas de selección, y siempre que reúnan los requisitos objetivos determinados en las relaciones de puestos de trabajo. Consolidando el grado correspondiente al nivel del puesto de trabajo al que hayan sido destinados.

adscribir a otros puestos de trabajo a aquellos funcionarios que vienen desempeñando lo que denomina puestos de trabajo no singularizados.

Desde esta perspectiva, el art. 7 del Reglamento de 1990, viene a denominar a esta potestad de la Administración bajo el seudónimo de redistribución de efectivos, y viene a cubrir la laguna jurídica que dejaba abierta la Ley de 1988 respecto a la consideración de los puestos de trabajo no singularizados. En este sentido, y *a contrario sensu*, se considerarán puestos de trabajo singularizados aquellos que por su contenido o condiciones específicas para su ejercicio se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones.

Todo ello, como ya establecía la Ley de 1988, bajo la garantía de que los nuevos puestos de trabajo a que se adscriban, estén ubicados en la misma localidad y sean de la misma naturaleza, nivel y complemento específico que el anterior. Añadiendo, no obstante, ahora también el requisito de que los anteriores puestos de trabajo que venían desempeñando, y los que se pretenden proveer, tengan asignado el mismo procedimiento para su provisión. Queriendo evitar con ello, a mi juicio, las posibles disfuncionalidades del paso de un puesto obtenido por libre designación a otro cuya provisión requiere la participación en un procedimiento de concurso y viceversa²¹⁷.

²¹⁷ Las citadas adscripciones podrán realizarse, en virtud de resolución motivada, por las autoridades siguientes (ampliando, de esta forma, las inicialmente recogidas en el nuevo art. 20.1 LMRFP): El Secretario de Estado para la Administración Pública, cuando la adscripción suponga cambio de departamento ministerial y se efectúe en el ámbito de los servicios centrales, previo informe de los departamentos afectados.

Los Subsecretarios, en el ámbito de su departamento, así como en la redistribución de efectivos entre el departamento y sus organismos autónomos y, en su caso, entidades gestoras.

Los Presidentes o Directores de los organismos autónomos y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social respecto de los funcionarios destinados en ellos.

Y, los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se produzcan entre servicios de distintos departamentos, previo informe de éstos.

Como señala la STSJ Canarias de 6 de abril de 2000: «El fundamento de la redistribución radica en la urgencia de la ocupación de un puesto de trabajo con preferencia sobre otro, con objeto de facilitar la gestión y el aprovechamiento racional y eficiente de los recursos humanos por necesidades del servicio».

Ahora bien, como expresa la SAN de 4 de febrero de 2004, «(...) si el puesto de trabajo desempeñado por el recurrente tiene en la actualidad, y al momento de su cese, el acceso mediante el sistema de concurso, a la normativa correspondiente deberá atenderse la Administración para acordar el cese y no al sistema puramente discrecional sin motivación

La adscripción provisional, por su parte, se enmarca dentro de las potestades de remoción de los puestos de trabajo establecidas en la nueva redacción del art. 20.1 e) LMRFP, donde se establecían hasta tres supuestos diferentes que daban cobertura legal a la potestad de adscripción provisional, en función del procedimiento establecido para la provisión de los puestos de trabajo que han sido objeto de remoción.

Así, cuando fueron provistos por el procedimiento de concurso, como establece también el art. 20 del nuevo Reglamento, la remoción puede tener lugar en dos circunstancias concretas: Por un lado, lo que denomina «causas sobrevenidas», derivadas de la alteración del contenido del puesto de trabajo (a través de la relación de puestos de trabajo) y que vienen a modificar el supuesto de hecho de la convocatoria y, por ende, la continuidad en el puesto. Y, por otro lado, ante la falta de capacidad en el desempeño del puesto como consecuencia de un rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición (en cuyo caso daría lugar a la correspondiente sanción disciplinaria)²¹⁸. A lo que hay que sumar la posibilidad, ya conocida, de remoción discrecional de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación²¹⁹.

Las consecuencias que se derivan de estas remociones de puestos de trabajo, como sabemos y así establece también el nuevo art. 21.2 LMRFP, será la atribución de un destino provisional conforme a las siguientes garantías: en

alguna, con violación del artículo 62.1.e) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre».

²¹⁸ En ambos supuestos, como ya señalamos, y así añade el nuevo precepto de la LMRFP, la remoción «se efectuará previo expediente contradictorio mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, oída la Junta de Personal correspondiente». En este sentido, conforme al art. 20 del nuevo Reglamento, el procedimiento a seguir será el siguiente: «La propuesta motivada de remoción será formulada por el titular del centro directivo, delegado del gobierno o Gobernador civil, y se notificara al interesado para que en el plazo de diez días hábiles formule las alegaciones y aporte los documentos que estime pertinentes. La propuesta definitiva se pondrá de manifiesto a la Junta de personal correspondiente al centro donde presta servicio el funcionario afectado, que emitirá su parecer en el plazo de diez días hábiles. Recibido el parecer de la Junta de personal, o transcurrido el plazo sin evacuarlo, si se produjera modificación de la propuesta, se dará nueva audiencia al interesado por el mismo plazo. Finalmente, la autoridad que efectuó el nombramiento resolverá. La resolución será motivada y notificada al interesado en el plazo máximo de diez días hábiles y comportara, en su caso, el cese del funcionario en el puesto de trabajo, sin perjuicio de los recursos administrativo y contencioso-administrativo que procedan».

²¹⁹ Como señalan las SSTs de mayo de 1991, de 18 de mayo de 1991 y de 18 de junio de 1993: « (...) Si el funcionario fue adscrito al puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación, podrá ser removido del mismo con carácter discrecional».

los supuestos que los puestos removidos hubieran sido provistos por el procedimiento de concurso, y una vez efectuados los correspondientes expedientes contradictorios, el puesto de trabajo asignado provisionalmente habrá de ser el correspondiente a su Cuerpo o Escala de procedencia. En el mismo sentido, se establece esta garantía en el puesto de trabajo para los supuestos de remoción del puesto obtenido mediante libre designación.

No obstante, en el supuesto específico de remoción por causas sobrevenidas, se añade además, la garantía de seguir percibiendo las retribuciones complementarias de su puesto de procedencia durante un periodo de tiempo no superior a tres meses.

En estos tres supuestos, por lo demás y cómo es lógico, no entra en juego la prohibición general de no poder participar en los siguientes concursos de provisión de puestos de trabajo, sin haber permanecido un mínimo de dos años en su anterior puesto, estando obligados a participar, por consiguiente, en los correspondientes procedimientos que establezcan las relaciones de puestos de trabajo para su cobertura definitiva²²⁰.

En cuanto al último, o mejor dicho penúltimo, de los nuevos procedimientos de provisión mediante comisión de servicios, previsto en el apartado A) del art. 4.2 del Reglamento de Situaciones Administrativas de 1986, por el que se establece el desempeño temporal de un puesto de trabajo vacante y adscrito a funcionarios conforme a la correspondiente relación de puestos de trabajo. En este supuesto, y ante la «urgente e inaplazable» necesidad de cubrir ese servicio, el puesto vacante será provisto durante un plazo máximo de un año, por otro funcionario que reúna los requisitos para su desempeño²²¹.

²²⁰ En este sentido, la STSJ Canarias de 15 de marzo de 1999 señala que: «(...) El funcionario puede optar a obtener destino definitivo en el mismo puesto al que ha sido adscrito provisionalmente».

²²¹ Las citadas comisiones de servicio, conforme a el art. 8.2 del nuevo Reglamento de Provisión, podrán acordarse por las autoridades siguientes: El secretario de estado para la Administración Pública, cuando la comisión suponga cambio de departamento ministerial y se efectúe en el ámbito de los servicios centrales, o en el de los servicios periféricos si se produce fuera del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, y en ambos casos, previo informe del departamento de procedencia.

Sin embargo, no se establecen las mismas garantías que en los supuestos anteriores, pues en este caso no se garantiza que el puesto de trabajo se encuentre en la misma localidad. En su lugar, se establece un orden de prelación para la elección del funcionario que será afectado por este traslado forzoso. De esta forma, los candidatos preferentes será aquellos que se encuentren en la localidad más próxima o con mejores facilidades de desplazamiento y tenga menores cargas familiares. En caso de que haya varios candidatos en estas mismas condiciones, se destinará al de menor antigüedad. Y todo ello teniendo en cuenta, además, que el funcionario designado podrá ser prorrogado durante otro año más, si el puesto de trabajo (que debería haber sido provisto por el correspondiente procedimiento) continúa vacante²²².

Como contrapartida, el tiempo de servicios prestados en esta situación será computado a efectos de consolidación del grado personal correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeña provisionalmente. Además, en el caso de que el propio funcionario decidiera ocupar dicho puesto (que desempeña en comisión de servicio) u otro puesto distinto del mismo nivel al que desarrollaba provisionalmente, consolidará dicho grado superior en dos niveles al que poseía originariamente, por cada dos años de servicio sin llegar a superar el nivel del puesto que finalmente desempeña ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo o Escala (extremo éste último, de no

Los subsecretarios, en el ámbito de su correspondiente departamento ministerial.

Los presidentes o directores de los organismos autónomos y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, respecto de los funcionarios destinados en sus servicios centrales.

Los delegados del gobierno y gobernadores civiles, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se produzcan entre servicios de distintos departamentos, previo informe del departamento de procedencia.

²²² Destaca asimismo, aunque en este caso en desarrollo del apartado E del art. 4.2 del Reglamento de Situaciones Administrativas de 1986, la posibilidad de autorizar el destino provisional de funcionarios de la Administración del Estado en comisión de servicio, de carácter voluntario en este supuesto, para prestar servicios de cooperación o asistencia técnica a la Administración de las Comunidades Autónomas, prevista ahora también en el art. 24 del Reglamento de Provisión de 1990.

Igualmente, con buena lógica aunque de difícil aplicación práctica, se establece la posibilidad de efectuar convocatorias de provisión (de concurso o de libre designación), de puestos de trabajo entre los funcionarios de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas (arts. 22 y 23 del Reglamento de Provisión de 1990).

superar el intervalo de niveles de su Cuerpo, que se añade ahora)²²³.

Se configura así un claro ejemplo, a mi juicio, y haciendo un pequeño paréntesis ante esta farragosa redacción normativa, del complejo sistema de grados que el legislador quiere llevar adelante y que, por lo demás, viene a poner en entredicho, una vez más, la propia idea original de no sujeción al tradicional sistema corporativo. Y al que podríamos añadir también el caso del instrumento por excelencia para articular la auténtica carrera administrativa que nos anuncian desde hace años, esto es, las relaciones de puestos de trabajo. Así como las variadas excepciones que se establecen a la regla general de adscripción indistinta de los puestos de trabajo, a fin de impedir (aunque igualmente queda en entredicho) la tradicional correspondencia entre los Cuerpos y los puestos.

Y es que no todos pueden hacer de todo. Tampoco los puestos de trabajo, diga lo que se diga, constituyen la base sobre la que se articula la carrera profesional con este sistema de función pública. Lejos de esta idea, como parece que va quedando claro a medida que vamos explorando las sucesivas innovaciones del legislador, son los Grupos de clasificación los que constituyen una base de mayor influencia sobre la carrera ya que entorno a éstos se agrupan los Cuerpos en diferentes intervalos de niveles en los que, a su vez, se adscriben las diferentes funciones en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

Pero las novedades sobre los procedimientos de provisión no terminan

²²³ Como afirma la STS de 2 de marzo de 1995: «(...) el tiempo prestado en comisión de servicios será tenido en cuenta, a efectos de consolidación del grado personal, tomando como punto de referencia el nivel del puesto de procedencia o del que es titular el funcionario, y sólo, excepcionalmente, podrá atenderse al del puesto desempeñado en comisión de servicio cuando éste se ocupe mediante destino definitivo obtenido a través de la oportuna convocatoria del pertinente proceso selectivo, no de otro modo. Estos preceptos reglamentarios (art. 6.2 Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración del Estado) no se producen con 'ultra vires' o excediéndose de las previsiones de las Leyes funcionariales de cobertura, pues no hacen sino pormenorizar el régimen que resulta de la ordenación de la función pública en torno a los principios de mérito y capacidad. Y la conclusión alcanzada para el desempeño en la situación de "comisión de servicio" es la misma para el carácter provisional o temporal del desempeño del puesto, pues de lo contrario estas situaciones provisionales podrían servir para asignaciones de grados personales desvinculadas de la idoneidad para el puesto, y para demorar la provisión de éstos por los mecanismos de concurso, etc., que hagan efectivo el aludido principio de mérito y capacidad».

aquí. Efectivamente, como ya apuntábamos, existe también otro procedimiento de nueva creación añadido a los anteriores. Aunque, en este caso, no se trata de una de las modificaciones introducidas por la Ley de 1988, sino de una innovación añadida por el Reglamento de Provisión de 1990, circunscrita en el tradicional sistema normal de provisión de puestos de trabajo.

Así, junto al elenco de elementos que el Reglamento de 1990 viene a desarrollar en base a las modificaciones efectuadas en la nueva redacción de la LMRFP en materia de provisión, ya sea por lo que se refiere al sistema de libre designación (y las limitaciones a su uso) o ya sea en cuanto al sistema de concurso (y las novedades incorporadas en las garantías y valoración de los mismos)²²⁴, destaca especialmente la aparición de una nueva categoría de concurso, el denominado concurso específico²²⁵.

De esta forma, en atención a la naturaleza de los puestos de trabajo a cubrir, y así se determine en la respectiva convocatoria, el art. 15 del Reglamento de 1990 establece la posibilidad de que el sistema normal de provisión pueda constar de dos fases. Una primera, en la que se valorarían los

²²⁴ Especialmente, como ya introdujo la Ley de 1988, en materia de valoración de los méritos adecuados a la naturaleza del puesto de trabajo objeto de concurso, los requisitos para poder participar en dichos procedimientos, las comisiones de valoración o en materia de adaptación a posibles candidatos con discapacidad. Destacando, específicamente también, la regulación contenida en su art. 19, conforme al cual los destinos adjudicados serán irrenunciables, salvo que, antes de finalizar el plazo de toma de posesión, se hubiere obtenido otro destino mediante convocatoria pública. Todo ello, a pesar de que en su apartado segundo del referido artículo, venga a señalar que los «destinos adjudicados se consideraran de carácter voluntario y, en consecuencia, no generaran derecho al abono de indemnización por concepto alguno, sin perjuicio de las excepciones previstas en el régimen de indemnizaciones por razón de servicio». Por su parte, poco añade de nuevo a lo ya señalado en el nuevo art. 20.1 LMRFP, en relación al procedimiento de libre designación y que ya vimos con anterioridad.

²²⁵ No obstante, habría que tener en cuenta también, como otra modalidad de provisión de puestos de trabajo no derogada expresamente por la LMRFP, el caso de la permuta que regula el vigente art. 62 LFCE, conforme al cual, el Subsecretario, en su Departamento, y el Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, si se trata de Ministerios distintos, podrán autorizar excepcionalmente permutas de destinos entre funcionarios en activo o en excedencia especial, siempre que concurren las siguientes circunstancias: a) Que los puestos de trabajo en que sirvan sean de igual naturaleza y corresponda idéntica forma de provisión. b) Que los funcionarios que pretendan la permuta cuenten, respectivamente, con un número de años de servicio que no difiera entre sí en más de cinco. c) Que se emita informe previo de los jefes de los solicitantes o de los Subsecretarios respectivos.

En este marco, y en el plazo de diez años a partir de la concesión de una permuta, no podrá autorizarse otra a cualquiera de los interesados. Tampoco podrá autorizarse permuta entre funcionarios cuando a alguno de ellos le falten menos de diez años para cumplir la edad de jubilación forzosa. Y, asimismo, son consideradas anuladas las permutas, si en los dos años siguientes a la fecha en que tenga lugar, se produce la jubilación voluntaria de alguno de los permutantes.

méritos conforme a las modificaciones introducidas en la redacción del nuevo 20.1 LMRFP²²⁶. Y, una segunda fase que, en paralelo a las técnicas utilizadas en el sector privado, y en especial, la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas, estarían encaminadas a comprobar y valorar los méritos específicos adecuados a las características del puesto de trabajo que justifica la existencia de este concurso específico²²⁷.

En este sentido, y en base a la descripción contenida en la convocatoria específica, la elaboración de la memoria consistiría en la realización, por parte del candidato, de un análisis de las tareas del puesto de trabajo objeto de provisión así como de los requisitos, condiciones y medios necesarios. Por su parte, la entrevista que se realizara, versaría sobre los méritos específicos adecuados a las características del puesto de acuerdo conforme a lo previsto también en dicha convocatoria y, en su caso, sobre la memoria. No descartando, por tanto y como podemos comprobar, la realización de ambas técnicas de valoración en el mismo procedimiento de concurso específico²²⁸.

²²⁶ Concretamente, como se desarrolla en el art. 14.1 apartados b), c) d) y e) del Reglamento de 1990 para el conjunto de procedimientos de concurso, a saber:

1) El grado personal consolidado se valorara en todo caso en sentido positivo en función de su posición en el intervalo del Cuerpo o Escala correspondiente y, cuando así se determine en la convocatoria, en relación con el nivel de los puestos de trabajo ofrecidos; 2) La valoración del trabajo desarrollado deberá cuantificarse según la naturaleza de los puestos convocados conforme se determine en la convocatoria, bien teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel, o bien en atención a la experiencia en el desempeño de puestos pertenecientes al área a que corresponde el convocado y la similitud entre el contenido técnico y especialización de los puestos ocupados por los candidatos con los ofrecidos, pudiendo valorarse también las aptitudes y rendimientos apreciados a los candidatos en los puestos anteriormente desempeñados; 3) Únicamente se valorarán los cursos de formación y perfeccionamiento expresamente incluidos en las convocatorias, que deberán versar sobre materias directamente relacionadas con las funciones propias de los puestos de trabajo; 4) La antigüedad se valorara por años de servicio, computándose a estos efectos los reconocidos que se hubieren prestado con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario. No se computarán los servicios prestados simultáneamente con otros igualmente alegados. El correspondiente baremo podrá diferenciar la puntuación, en atención a los Cuerpos o Escalas en que se hayan desempeñado los servicios. La puntuación de cada uno de los conceptos, no podrá exceder del 40 por 100 de la puntuación máxima total, ni ser inferior al 10 por 100 de la misma. En caso de empate puntuación, como establece su art. 14.4, se acudirá para dirimirlo a la otorgada a los méritos enunciados, por el orden expresado, «salvo que se altere el mismo en la convocatoria».

Esta última referencia a la posibilidad de alterar el orden en la propia convocatoria, será declarada contraria a derecho y anulada por la STS de 17 de mayo de 1993.

²²⁷ Al respecto la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que la entrevista «no supone una desnaturalización del concurso de méritos, convirtiéndolo en libre designación, pues constituye propiamente un medio de comprobación de los méritos alegados (SSTS de 15 de marzo y 17 de mayo de 1993).

²²⁸ Conforme a su art. 15, en la respectiva convocatoria figurará la descripción del puesto de

Por otra parte, y en lo que respecta propiamente al nuevo modelo de promoción profesional, junto a la reglas en materia de grado personal y garantías del nivel del puesto de trabajo, que ya introdujera la Ley de 1988, el Reglamento de 1990 viene a añadir tres parámetros nuevos a tener en cuenta²²⁹.

El primero (art. 25. 3), por el que se viene a cubrir la peligrosa laguna jurídica que dejaba la Ley de 1988 para aquellos supuestos en que un funcionarios fuera designado a un puesto de trabajo inferior al nivel de su grado personal.

En este caso, y siempre que lo solicite el propio interesado, el tiempo de servicios prestados en su anterior puesto de nivel superior podrá computarse a

trabajo, que deberá incluir las especificaciones derivadas de la naturaleza de la función encomendada al mismo y la relación de las principales tareas y responsabilidades que lo caracterizan. Deberá fijar, además, los méritos específicos adecuados a las características de los puestos mediante la delimitación de los conocimientos profesionales, estudios, experiencia necesaria, titulación, en su caso, y demás condiciones que garanticen la adecuación para el desempeño del puesto. Así como las puntuaciones máximas y mínimas de las dos fases. Asimismo, los aspirantes con alguna discapacidad podrán solicitar en la instancia de participación las posibles adaptaciones de tiempo y medios para la realización de las entrevistas.

En cuanto a la valoración de los méritos, deberá efectuarse mediante puntuación obtenida con la media aritmética de las otorgadas por cada uno de los miembros de la comisión de valoración, debiendo desecharse a estos efectos la máxima y la mínima concedidas o, en su caso, una de las que aparezcan repetidas como tales. Las puntuaciones otorgadas, así como la valoración final, deberán reflejarse en el acta que se levantara al efecto. La propuesta de resolución deberá recaer sobre el candidato que haya obtenido mayor puntuación, sumados los resultados finales de las dos fases.

²²⁹ Efectivamente, como ya introdujera la Ley de 1988, el art. 25 del referido Reglamento viene a reproducir prácticamente las siguientes reglas que ya con anterioridad:

1ª) Todos los funcionarios adquirirán un grado personal por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados, o durante tres con interrupción. Si durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computara con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado.

2ª) Los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidaran cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado. Añadiendo, no obstante, ahora también la limitación de no poder superar el intervalo de niveles correspondiente a su cuerpo o escala.

3ª) El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de adquisición del grado personal, como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente se hubiera obtenido por concurso.

4ª) El grado personal comporta el derecho a la percepción como mínimo del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente al mismo. Reduciendo, en suma, y como venimos señalando, su expresión efectiva a una «mera» garantía retributiva.

efectos de consolidación. El mismo esquema se aplica, asimismo, en su vertiente contraria, es decir, en el supuesto de que el funcionario obtenga destino de nivel superior al del grado en que se encuentre en proceso de consolidación, por lo que también aquí, el tiempo de servicios prestados en aquel será computado para la referida consolidación. Una solución que, por lo demás, y aparte de la nuevamente farragosa redacción del precepto, vuelve a dejar en una situación poco ventajosa, a mi juicio, a los destinados a un puesto de trabajo inferior²³⁰.

El segundo (art. 25.4), para los supuestos que vimos anteriormente de supresión del puesto de trabajo, remoción de los obtenidos por concurso y el caso de cese en puestos de libre designación, en el sentido de que el tiempo de servicios prestados en dichos puestos no se considerara como interrupción, a efectos de consolidación de grado personal, si su duración es inferior a seis meses y el destino definitivo que se obtenga corresponde a un puesto de trabajo del mismo o superior nivel del que se desempeñaba con anterioridad.

El tercero (art. 27.1), y en concordancia con los anteriores supuestos de hecho, añadiendo la prohibición general de que, en ningún caso, los funcionarios podrán desempeñar puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala. Incidiendo especialmente a los supuestos de destino a un puesto de trabajo superior a su nivel original, como específicamente viene a reseñar también en su art. 25.2. Y que viene a constituir, una vez más, y como venimos señalando, la incidencia de los Cuerpos en la articulación de la carrera profesional, por mucho que el legislador se decante, aparentemente, por el puesto de trabajo como base de su articulación.

Asimismo, y aunque mantiene la clasificación de los puestos de trabajo

²³⁰ Conforme a su Disposición Transitoria Segunda, «Los funcionarios que a la entrada en vigor del presente reglamento ocupen puestos de trabajo correspondientes a niveles superiores a los del intervalo asignado al Grupo en que figure clasificado su Cuerpo o Escala, podrán continuar en el desempeño de los mismos. A efectos de grado personal podrán consolidar hasta el máximo que corresponda al intervalo de niveles de su Grupo». Sin embargo, ninguna previsión transitoria se establece, nuevamente, para los supuestos de ocupación de puestos de trabajo correspondientes a niveles inferiores a los del intervalo asignado a su Cuerpo o Escala.

en treinta niveles en correspondencia al Grupo en que se clasifica los respectivos Cuerpos o Escalas, viene a modificar, en su art. 26, los intervalos de niveles establecidos en el anterior Reglamento de 1985. Y que, de ahora en adelante, quedan configurados de la siguiente forma: Grupo A (entre 20 y 30), Grupo B (entre 16 y 26), Grupo C (entre 11 y 22), Grupo D (entre 9 y 18) y Grupo E (entre 7 y 14)²³¹.

Un cambio de rumbo que, a mi juicio, viene a añadir un poco de cordura con respecto al esquema anterior, ya que si bien es cierto que, en este punto, sigue teniendo un peso preponderante los Grupos de titulación, conforme a los cuales, se clasifican los Cuerpos y Escalas. No es menos cierto también que, de ahora en adelante, se deberá respetar esta garantía en el intervalo de niveles por la que ningún funcionario podrá desempeñar puestos de trabajos no incluidos en los niveles (máximos y mínimos) que ahora se establecen²³².

Finalmente, en lo que hace referencia a la promoción interna, en sus tres modalidades. Es decir, ya sea bien en los supuestos de ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otro del inmediato superior; ya sea en los de integración en otros Cuerpos o Escalas; o, ya sea en el del acceso a Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación (promoción en sentido horizontal), podemos reseñar las siguientes novedades.

²³¹ Recordemos que, conforme al anterior Reglamento de 1985, los intervalos de niveles eran los siguientes: Grupo A (entre 11 y 30), Grupo B (entre 9 y 26), Grupo C (entre 8 y 22), Grupo D (entre 6 y 18) y Grupo E (entre 1 y 14).

Por su parte, como señala la Disposición Transitoria Cuarta del nuevo Reglamento de 1990, «los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo a los que se haya asignado nivel de complemento de destino con posterioridad a 1 de enero de 1985, o esté pendiente de asignación, adquirirán el correspondiente grado personal computándoseles a estos efectos el tiempo de servicios prestados en el puesto, desde la fecha indicada».

²³² Como señala la STSJ de Valencia, de 7 de diciembre de 1995: «Así, no cabe sino extraer la conclusión de que se consolidará necesariamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto adjudicado tras la superación del proceso selectivo de ingreso en la función pública; y si bien es cierto que ello otorga un cierto grado de intervención del azar en punto a la concreción del grado que corresponde a los funcionarios de nuevo ingreso, pues éste será uno u otro en función del nivel del puesto al que se accede, y ello constituye uno de los aspectos negativos de la regulación que de este punto hace la Ley 30/84 (...)».

En el mismo sentido, la STSJ de Andalucía de 1 de abril de 1993 expresa que: «De otra forma podría ser un vehículo para obtener consecuencias indeseables, pues bastaría adscribir al funcionario dos años a un puesto en otro nivel de otro estamento estatutario para consolidar un grado en un tiempo mínimo y en una calificación que en su profesión difícilmente alcanzaría».

Así, junto a las reglas que ya introdujera la Ley de 1988 para las modalidades de acceso a Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otro del inmediato superior y de acceso por integración en otros Cuerpos o Escalas (del mismo Grupo o Grupo superior)²³³, el art. 31 del nuevo Reglamento, viene a establecer la forma en que ha de articularse ambas versiones de promoción interna: mediante el sistema de oposición o concurso-oposición²³⁴.

Por su parte, a la modalidad de acceso horizontal a otros Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación, se le viene a añadir ahora nuevos condicionantes para su realización. Así, no sólo queda limitada esta posibilidad para aquellos supuestos en que se deriven ventajas para la gestión de los servicios, sino que además el propio departamento al que estén adscritos los funcionarios habrá de solicitar la correspondiente determinación de los Cuerpos o Escalas que pueden ser objeto de este tipo de promoción interna. Una vez que se den todas estas circunstancias, será cuando el Ministro de Administraciones Públicas establecerá los Cuerpos o Escalas que pueden promocionar así como los requisitos y las pruebas a superar conforme a los principios de mérito y capacidad²³⁵.

²³³ Como señalábamos al referirnos al nuevo art. 22 LMRFP, los requisitos que ahora establece también el art. 30 del Reglamento de 1990, para realizar este tipo de acceso son: poseer la titulación exigida para el ingreso, tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala de pertenencia, así como reunir los demás requisitos y superar las pruebas que se establezcan. Una vez que hayan accedido, tendrán preferencia, asimismo, para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre los aspirantes que no procedan de este turno (sin límite alguno en este tipo de reserva). Y, conservarán el grado personal consolidado en su Cuerpo o Escala de procedencia (siempre que esté incluido en el intervalo de niveles del nuevo Cuerpo o Escala), computando el tiempo de servicio prestado en los anteriores puestos para la consolidación del grado atribuido al nuevo puesto de trabajo al que han accedido por este sistema de promoción interna. Estando exentos, además, de aquellas pruebas cuyo conocimiento se haya acreditado en su Cuerpo o Escala de origen.

²³⁴ Señalando el mencionado art. 31 que cuando el sistema de acceso sea el de concurso-oposición, en la fase de concurso, que no tendrá carácter eliminatorio, se valorarán, entre otros méritos, la antigüedad del funcionario en el cuerpo o escala a que pertenezca, su grado personal, el trabajo desarrollado, teniendo en cuenta la similitud entre las actividades habitualmente desempeñadas por los funcionarios de aquellos y las de los integrantes del cuerpo o escala a que opta, los cursos de formación y perfeccionamiento realizados en relación con estas últimas, y, en su caso, el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel. En ningún caso, además, la puntuación obtenida en la fase de concurso podrá aplicarse para superar los ejercicios de la fase de oposición.

Asimismo, en dichas pruebas deberán realizarse las adaptaciones que fueran necesarias para los supuestos en que se presenten funcionarios con discapacidad.

²³⁵ Se da cumplimiento así, además, al mensaje del Alto Tribunal cuando en su STC 99/1987 entendió que si existía una remisión incondicional a la potestad reglamentaria en la versión

Todo ello teniendo en cuenta, además, como ya establecía el nuevo art. 22 LMRFP, que los funcionarios habrán de estar en posesión de la titulación académica correspondiente y desempeñar funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico²³⁶.

Ninguna referencia, en cambio, se establece respecto a la promoción interna de los funcionarios de organismos internacionales. En este sentido, habrán de transcurrir más de tres años para que el desarrollo reglamentario de la nueva Disposición Adicional Decimoctava de la LMRFP se lleve a efecto, y se determinen, por tanto, los requisitos y condiciones para el acceso de estos funcionarios a otros Cuerpos o Escalas de la Administración del Estado a través del Real Decreto 182/1993, de 5 de febrero²³⁷.

originaria del art. 22.2 LMRFP. Ya que ni siquiera se prescribían los criterios mínimos (reunir la titulación correspondiente, superar ciertas pruebas...) que en el art. 22.1 sí se señalan, en cambio, para la promoción a un Cuerpo o Escala de grupo superior. Teniendo en cuenta, además, que dentro de un mismo Grupo, las titulaciones exigidas para el acceso a cada Cuerpo o Escala pueden ser muy distintas, así como los requisitos de capacidad profesional o especialización necesarias en cada caso.

²³⁶ Bajo los mismos requisitos que se establecen, como podemos comprobar, y respondiendo igualmente al mensaje del Tribunal Constitucional, en el nuevo art. 27.2 LMRFP para la unificación de Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de Clasificación.

Aunque, al igual que las otras modalidades de promoción interna, quedan exentos también de realizar aquellas pruebas encaminadas a acreditar los conocimientos ya exigidos en el Cuerpo o Escala de origen.

²³⁷ Como señalábamos con anterioridad, la Ley de 1988 venía a dar cumplimiento también al reproche del Tribunal Constitucional por la remisión reglamentaria incondicional que establecía el anterior 22.3 LMRFP, en la determinación de los criterios de la promoción interna de los funcionarios de organismos internacionales. Así, en la nueva Disposición Adicional Decimoctava, se limita a establecer la necesidad de estar en posesión de la titulación académica requerida y superar las correspondientes pruebas. Eximiéndoles, también en este caso, de la realización de aquellas pruebas encaminadas a acreditar conocimientos ya exigidos para el desempeño de sus puestos de origen. Remitiendo, por lo demás, al desarrollo reglamentario, el resto de requisitos y condiciones para su acceso.

De esta forma, el Real Decreto 182/1993, de 5 de febrero, sobre el acceso de funcionarios de nacionalidad española de Organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado, va establecer las siguientes condiciones: a) Ostentar la condición de funcionarios de Organismos internacionales, habiendo superado, en su caso, el período de prueba correspondiente, y continuar poseyendo tal condición al solicitar su ingreso en un Cuerpo o Escala de la Administración del Estado; b) Estar en posesión de la titulación exigida para el ingreso en los respectivos Cuerpos y Escalas; y, c) Superar las correspondientes pruebas selectivas y, en su caso, el período de prácticas o curso selectivo.

A tal efecto se establece, además, un sistema centrado en la participación en las convocatorias de ingreso en los Cuerpos y Escalas correspondientes, y en la posible exención de las pruebas encaminadas a acreditar conocimientos ya exigidos para el desempeño de sus puestos de origen en los Organismos internacionales de procedencia, concretando el procedimiento y los criterios para acordar dichas exenciones.

De esta forma, en suma, se ha llevado a cabo la plasmación reglamentaria de las nuevas medidas de reforma de la función pública incorporadas en la nueva redacción de la LMRFP, que, como hemos podido comprobar, introducen novedades sustanciales sobre nuestro objeto de estudio.

7. La recesión económica y su repercusión en la función pública: una tercera fase de medidas parciales.

Nos situamos ya en la cuarta legislatura que dirige un equipo de Gobierno del mismo color político, tras las elecciones generales de junio de 1993, y por cuarta vez consecutiva, nuestro país continúa siendo dirigido bajo la misma filosofía de los últimos once años. Es decir, se abre paso una nueva fase de medidas parciales para reformar nuestro modelo de empleo público. Sin embargo, la coyuntura socio-económica del momento presenta unas connotaciones especiales, nos encontramos en una etapa de recesión económica. En el horizonte, además, sigue estando cada vez más fuerte la idea de una futura integración económica en el seno de la Unión Europea. Todo este estado de cosas, exige una reacción inmediata por parte del Poder ejecutivo.

La respuesta no tardaría mucho en llegar, como nos anuncia la Exposición de Motivos de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, la voluntad «de superar favorablemente la actual recesión de la economía española y sus indeseables consecuencias sobre el desempleo y el déficit público, que afectan por igual a todos los Estados de nuestro entorno político, condicionan las orientaciones y criterios de política económica contenidos en la Ley de Presupuestos para 1994». A estos efectos, y por lo que aquí nos interesa, se pretende «perseverar en la reducción del déficit público para lo cual se pone un especial énfasis en la austeridad que debe presidir el funcionamiento de las Administraciones Públicas, a la vez que se trata de mejorar la eficiencia y eficacia en el empleo

de los recursos»²³⁸.

Desde esta perspectiva, y en la misma fecha, se aprobaría también la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Una ley que, en concordancia con la anterior, y como manifiesta su Exposición de Motivos, va a dotar a «las Administraciones Públicas de unos instrumentos necesarios para llevar a cabo una adecuada reordenación del personal a su servicio».

Se trata, concretamente, de los denominados Planes de Empleo. Configurándose, a su juicio, como unos «instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma»²³⁹.

En ese contexto, como añade, se regulan «nuevas figuras como la reasignación de efectivos y la situación administrativa de la expectativa de destino, o la nueva modalidad de excedencia forzosa, que combinan las medidas encaminadas a situar los efectivos de personal disponibles en las áreas o sectores necesitados de ellos, con una serie de medidas en materia de retribuciones y de provisión de puestos de trabajo a los funcionarios afectados

²³⁸ En particular, como señala, se ha optado por «contener el crecimiento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, pues las mismas constituyen un elemento de sustancial importancia en la configuración del gasto público. Los referidos criterios limitativos aplicables a la remuneración del personal laboral y funcionario del sector estatal, se hacen extensibles a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en uso de la competencia del Estado para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica, sin perjuicio, en todo caso, de la autonomía financiera de aquéllas».

²³⁹ Por ello, como añade, en el marco de la función pública resulta necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos de la Administración Pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal.

En estas breves líneas, a juicio de FÉREZ FERNÁNDEZ (*La carrera administrativa...*, op.cit. págs. 50-51), «se legitima y amplía la retórica modernizadora apuntada en el «Libro azul» de la etapa Almunia: racionalización, rendimiento, planificación, eficacia, optimización de costes, mercado interno, incremento de la eficiencia de las políticas de recursos humanos, etc., que durante la década de los noventa y hasta la actualidad impregnará todos los procesos de reforma del sector público en las administraciones occidentales, marcando un punto álgido de la progresiva incorporación de las técnicas y concepciones gerenciales (o manageriales, en la terminología más anglosajona)».

por la reasignación de efectivos, acordes con el tradicional principio de estabilidad en el empleo de la función pública». Al mismo tiempo, «se establecen medidas complementarias, como la excedencia voluntaria incentivada, la jubilación anticipada incentivada y la cesación progresiva de actividades, que flexibilizan el marco jurídico de la función pública española».

Como podemos comprobar, y es lógico por lo demás, nuestro modelo de empleo público no puede estar ajeno a las nuevas medidas que se adoptan para hacer frente a la actual situación económica. Se abre camino, por tanto, una nueva fase de nuestra historia marcada por los ajustes y la reordenación del sector público, y especialmente, del personal a su servicio y la incidencia que ello representa sobre sus legítimas expectativas de hacer carrera en el seno de su organización.

Todo este estado de cosas, además, va a exigir una nueva proyección en el plano reglamentario. Para ello, deberemos avanzar un poco más en estos últimos años de fin de siglo, y situarnos a principios de 1995, donde verán la luz, de forma simultánea también, dos normas reglamentarias de envergadura e imprescindibles para poder llevar adelante las nuevas medidas que nos anuncian. Nos referimos, concretamente, a los nuevos Reglamentos en materia de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo) así como en materia de situaciones administrativas (Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo)²⁴⁰.

En este marco, y a diferencia de cómo venimos analizando con la legislación precedente, procederemos en esta ocasión a examinar, de forma conjunta, es decir, desde el plano legal y reglamentario, cuál ha sido el

²⁴⁰ Se trata, específicamente, del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. Y, el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

Con carácter previo, ha de tenerse en cuenta también el Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

significado y alcance de este nuevo paquete de medidas en el marco de nuestra función pública, y poder tener así una vez más, una visión panorámica de las novedades ahora introducidas.

Desde estos planteamientos, cabe destacar una nueva revisión (y ya van tres) de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. La Ley de 1993 va a ampliar el número de preceptos de la LMRFP que se consideran aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas, en concordancia con las novedades que ya nos anunciaban, y que se incorporan con el carácter de bases²⁴¹.

La primera, hace referencia al «producto estrella» de esta Ley, es decir, los denominados Planes de Empleo, dirigidos a optimizar la utilización de los recursos humanos, con independencia del vínculo jurídico que les une a la Administración, aunque actuando conforme a su normativa específica.

Para ello, a través de este instrumento jurídico, las Administraciones Públicas podrán llevar a cabo una amplia gama de medidas, tales como: modificar estructuras organizativas y puestos de trabajo; suspender la incorporación de personal externo; reasignar a los efectivos de personal; establecer cursos de formación y capacitación; autorizar concursos de provisión de puestos determinados u otras medidas específicas de promoción interna; e, incluso, la posibilidad de prestar servicios a tiempo parcial.

Se dota, por tanto, a las organizaciones públicas de un amplio abanico de posibilidades para poder «optimizar» sus recursos humanos y contribuir, así, a la gran meta de contener el déficit público. Como contrapunto, y de ahí su ubicación en el nuevo art. 18 LMRFP, se vacía de contenido el papel que hasta el momento venían desempeñando las Ofertas de Empleo Público. Relegadas, ahora, a un segundo plano, ante las hipotéticas necesidades de

²⁴¹ Concretamente, y como establece su art. 14, los nuevos preceptos que adquieren ahora también el carácter de bases conforme a la nueva redacción del art. 1.3 LMRFP, son los siguientes: 18.1 a 5; 20.1, g) en sus párrafos primero a cuarto; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7.

personal, en un contexto económico poco propicio para ello²⁴².

Por su parte, el procedimiento para llevar a cabo este conjunto de medidas en el seno de cada Administración e, incluso, entre varias de ellas, es simple, basta con elaborar una Memoria que justifique la necesidad de operar en tal sentido, evitando, con ello, cualquier tipo de trámite añadido que pueda contrarrestar la pretendida agilidad y celeridad que la actual coyuntura económica demanda²⁴³.

Sin embargo, lejos de estos planteamiento, el legislador de 1993 no ha traducido estas previsiones imperativamente. Es decir, a pesar de su carácter básico, este instrumento jurídico de los Planes de Empleo está configurado como una mera posibilidad que puede ser desarrollada o no. Quedando, por tanto, en manos de cada Administración, la decisión final²⁴⁴.

²⁴² Aunque, a mi juicio, no hubiera estado de más haber mantenido la conceptualización original de las Ofertas de Empleo Público. De cara, fundamentalmente, a las futuras coyunturas económicas más favorables y el importante papel que éstas representan (al menos teóricamente) para la correcta ordenación de la función pública. Y decimos teóricamente pues como señala FÉREZ FERNÁNDEZ (*La carrera administrativa...*, op.cit. pág. 51): «En un primer momento, la idea de formalizar la planificación de los recursos humanos en nuestras administraciones públicas se recibe como un avance esperanzador ante la progresiva desvirtuación de las teóricamente innovadoras “ofertas de empleo público” de la reforma de 1984. Se esperaba que la nueva planificación contribuyera a poner orden en una política de recursos humanos cortoplacista y casi sistemáticamente incumplida, al no respetarse los plazos ni en los procesos de selección ni en la convocatoria de los concursos de méritos, con lo que se frustraban expectativas y las situaciones de provisionalidad (interinajes, comisiones de servicios, adscripciones provisionales, encargos en funciones, etc.) se prolongaban indefinidamente para desesperación de los que legítimamente aspiraban a esos puestos para progresar en su carrera, y de los responsables de personal, abocados a utilizar predominantemente procedimientos y mecanismos excepcionales».

²⁴³ Una prueba clara de ello, lo constituye lo establecido en la propia Disposición transitoria segunda de la Ley de 1993. Según la cual, ni siquiera será preciso aprobar dichos Planes de Empleo para llevar adelante la reasignación de efectivos de aquellos funcionarios, que a la entrada en vigor de esta Ley, se encuentren pendientes de reasignación por supresión de su puesto de trabajo. Como tampoco será preciso la declaración previa de expectativa de destino o de excedencia forzosa, que veremos más adelante.

Por su parte, en el ámbito de la Administración General del Estado, cabe destacar además, como señala el art. 18.6 de la Ley, la posibilidad de que los Planes de Empleo afecten a uno o varios Ministerios, Organismos o áreas administrativas concretas y que serán aprobados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda. En este sentido, la iniciativa para su elaboración correspondería al Ministerio u Organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Por su parte, la Oferta de Empleo Público, sería aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas.

²⁴⁴ Como así se desprende también de la nueva Disposición Adicional Vigésimoprimera de la LMRFP. Según la cual, estos Planes de Empleo, no sólo se establece como una mera posibilidad para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Sino que, además, en base a sus potestades de autoorganización, podrán adoptar otros sistemas de racionalización

De esta forma, a mi juicio, se viene a restar operatividad a un conjunto de medidas que, por muchas reticencias que puedan crear entre el colectivo de empleados públicos, requieren ser adoptadas por el conjunto de Administraciones Públicas, aunque sea de forma provisional o coyuntural, pues, en definitiva, estamos en presencia de un objetivo común, que no es otro que el de poner freno a la situación de recesión económica que nuestro país viene padeciendo durante estos años.

De cualquier modo, y aunque circunscrito al ámbito de la Administración General del Estado, el nuevo Reglamento de 1995 (de ingreso, provisión y promoción profesional) va a diferenciar dos modalidades de Planes de Empleo: los denominados Planes Integrales de Recursos Humanos y Planes Operativos de Recursos Humanos.

Así, mediante la primera modalidad, dirigida a la planificación global de los empleados públicos, se especificarán los siguientes extremos: los objetivos a conseguir en materia de personal; los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos; las medidas necesarias para transformar la dotación inicial en la que resulte acorde con la estructura de personal que se pretenda; y, las actuaciones necesarias al efecto, especialmente, en materia de movilidad, formación y promoción.

Junto a ésta, de forma conjunta o independiente de la misma, podrá implementarse asimismo la segunda de las modalidades citadas, dirigidas también a una mejor utilización de los recursos humanos existentes, y por la que se determinarán las previsiones y medidas a adoptar en materia de movilidad, redistribución de efectivos y asignación de puestos de trabajo²⁴⁵.

de los recursos humanos.

²⁴⁵ Estos Planes de Empleo, como establece el art. 2 del citado Reglamento, «se aprobarán por el Secretario de Estado para la Administración Pública con informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, previa negociación con las Organizaciones Sindicales en los términos establecidos en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas». La iniciativa para su elaboración corresponderá, como añade, «al Ministerio u

Precisamente, la redistribución de efectivos es otra de las novedades más destacadas en materia de provisión de puestos de trabajo, y, como hemos comprobado, una de las medidas previstas para desarrollar en el seno de los Planes de Empleo, regulada en el nuevo apartado g) del art. 20.1 LMRFP, con el carácter de bases y, por ello, aplicable también a todas las Administraciones Públicas.

Se configura así un nuevo procedimiento de provisión, pensado para aquellos supuestos en los que, como consecuencia de un Plan de Empleo, sea suprimido un determinado puesto de trabajo, y por ende, se plantee la necesidad de recolocar al funcionario que venía desempeñándolo.

De esta forma, el procedimiento a seguir deberá estar basado en criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad de los diferentes candidatos a reasignar²⁴⁶. Teniendo, además, la adscripción del puesto adjudicado, el carácter definitivo, aun en el caso de que este destino final suponga un cambio de residencia del funcionario «afectado». Y, todo ello, bajo la garantía de ser indemnizado como consecuencia de este

Organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda».

Por su parte, la Oferta de Empleo Público adquiere una regulación específica en el Capítulo II de este Reglamento. Donde desaparecen las especificaciones de la redacción originaria del art. 18 LMRFP. E incorpora la posibilidad excepcional (por necesidades urgentes) de aprobar ofertas de empleo público para ámbitos administrativos específicos.

²⁴⁶ En este sentido, la STSJ de Valencia, de 6 de mayo de 1996 afirma que: «Nos hallamos, (...), ante una medida adoptada por la Administración, vinculada al principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE), y ajena, por tanto, al ámbito propio del ejercicio de las facultades disciplinarias sobre sus funcionarios. La vinculación entre la aptitud del funcionario y el puesto de trabajo desempeñado ya venía recogida en los arts. 33 y ss., y 64 de la Ley de 1964, y se refuerza actualmente con las previsiones de Planes de capacitación introducidas por la Ley 22/93 en el art. 18.2.d) de la Ley 30/84. Ahora bien, es cierto que la no posesión por parte del funcionario, de la capacidad de trabajo que requiere un determinado puesto, o la no prestación del rendimiento esperado, tienen también sus proyecciones disciplinarias (arts. 31.1 f) Ley 30/84, y arts. 6.f) y 7.1.i) del R.D. 33/86, que aprueba el Reglamento Disciplinario), y que es igualmente posible la instrumentalización del mecanismo de la remoción por parte de la Administración, para encubrir un espúreo ejercicio de potestades disciplinarias. Por ello, el legislador reviste de amplias garantías al procedimiento de remoción, al objeto de disuadir de su eventual ejercicio arbitrario; y así, se requerirá la adopción de un previo expediente contradictorio, la audiencia de la Junta de Personal y la resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento».

En el mismo sentido, se pronuncian la STSJ de Castilla-León, de 29 de junio de 1990 y la STS de 13 de junio de 1997.

traslado forzoso que le obliga a cambiar de domicilio²⁴⁷.

En este contexto, aunque circunscrito al ámbito de la Administración General del Estado, y la referencia que en la práctica ello representa para el resto de Administraciones Públicas, este peculiar proceso de recolocación de los empleados, cuyo puesto de trabajo ha sido suprimido, se desarrollará en tres fases:

1ª) Durante los seis primeros meses desde que se produce la supresión del puesto de trabajo, se les asignará un puesto de similares características, funciones y retribuciones (percibiendo, incluso, las retribuciones de su anterior puesto); ésta tendrá carácter obligatorio, cuando el puesto radique en el mismo municipio, o carácter voluntario, cuando sea en otro distinto. Todo ello, además, dentro del mismo ámbito del Ministerio (y de los Organismos adscritos), en los que estaba destinado originariamente²⁴⁸.

2ª) Si dentro de ese plazo de seis meses, no obtuviera ningún puesto de trabajo en el ámbito referido anteriormente, durante los tres meses siguientes, se le asignaría un puesto de trabajo del ámbito de otros Ministerios (u Organismos adscritos), bajo las mismas garantías que en la anterior fase. Y teniendo en cuenta, además, que durante ambas fases, mientras se le asigna o no un puesto de trabajo, podrá encomendársele tareas propias de su Cuerpo o Escala, a fin de que no esté paralizado durante este tiempo.

3ª) Finalmente, si durante esos nueve meses sigue sin asignársele un

²⁴⁷ Como especifica el nuevo apartado, la indemnización consistirá en el abono de los gastos de viaje, incluidos los de su familia, una indemnización de tres dietas por el titular y cada miembro de su familia que efectivamente se traslade y el pago de los gastos de transporte de mobiliario y enseres, así como una indemnización de tres mensualidades de la totalidad de sus retribuciones, excepto el complemento de productividad, cuando se produzca cambio de provincia o isla. Todo ello, además, sin perjuicio de otras ayudas que en el propio Plan de Empleo puedan establecerse.

Esta garantía aunque, a priori, aparece circunscrita al ámbito de la Administración General del Estado. Debe garantizarse igualmente en el resto de Administraciones Públicas, como así establece el último párrafo del artículo: «La reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo en las demás Administraciones Públicas, se efectuará garantizando los criterios anteriormente expuestos sobre plazos, retribuciones, movilidad y situaciones administrativas».

²⁴⁸ La reasignación de efectivos la efectuará, como establece el nuevo art. 20.1 g) LMRFP, el Ministerio donde estuviera destinado el funcionario.

puesto de trabajo, se adscribirá al Ministerio de Administraciones Públicas, en situación de expectativa de destino, hasta su reasignación final, de carácter obligatorio, si el puesto radica en la misma provincia, o de carácter voluntario, si radica fuera de aquella, en un puesto de trabajo, en este caso, de similares características. Es decir, que guarde semejanza en su forma de provisión y retribuciones respecto del que venía desempeñando²⁴⁹.

Desde esta perspectiva, y para una mayor comprensión de este peculiar procedimiento, es necesario acudir a las nuevas situaciones administrativas que también ahora se incorporan al texto de la LMRFP, y que, en suma, vienen a complementar toda esta concatenación de eventuales escenarios que han de experimentar aquellos empleados afectados por la supresión de su puesto de trabajo²⁵⁰.

Así, conforme al nuevo art. 29.5 LMRFP y el art. 12 del nuevo Reglamento de 1995, los funcionarios afectados por un procedimiento de reasignación de efectivos, que no hayan obtenido puesto de trabajo en las dos primeras fases referidas anteriormente, pasarán a la situación de expectativa de destino, durante la cual, seguirán percibiendo las retribuciones básicas, el complemento de destino del grado personal que les corresponda, o en su caso, el del puesto de trabajo que desempeñaban, y el 50 por 100 del complemento específico que percibieran al pasar a esta situación²⁵¹.

Su permanencia en la misma, no podrá ser superior a un año, estando obligados, además, durante este tiempo a las siguientes obligaciones: a aceptar los puestos de características similares a los que desempeñaban que

²⁴⁹ Como así aclara el art. 60 del Reglamento de ingreso, provisión y promoción profesional de 1995. Teniendo en cuenta, además, que en esta fase, la reasignación conllevará el reingreso al servicio activo. Y que la reasignación de efectivos de funcionarios de la Administración General de Estado en otras Administraciones Públicas se acordará por la Secretaría de Estado para la Administración Pública en los términos que establezcan los convenios que, a tal efecto, puedan suscribirse con ellas, con las garantías que venimos señalando.

²⁵⁰ En este contexto, cabe destacar con carácter previo, la nueva redacción al artículo 29 bis. LMRFP, según el cual, el reingreso podrá efectuarse asimismo «por adscripción a un puesto con carácter provisional, condicionado a las necesidades del servicio y siempre que se reúnan los requisitos para el desempeño del puesto».

²⁵¹ Como establecen los referidos artículos, a los restantes efectos, incluido el régimen de incompatibilidades, esta situación se equipara a la de servicio activo.

se les ofrezcan en la provincia donde estaban destinados; a participar en los concursos para la provisión de puestos de trabajo adecuados a su Cuerpo, Escala o Categoría que les sean notificados, situados en dichas provincias de destino; y, a participar en los cursos de capacitación a los que se les convoque.

Transcurrido este plazo de un año, o el incumplimiento de las obligaciones mencionadas, se determinaría el pase a la nueva modalidad de excedencia forzosa (nuevo arts. 29.6 LMRFP y 13 del Reglamento de 1995), en la que tendrán derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo, así como al cómputo del tiempo en dicha situación a efectos de derechos pasivos y de trienios.

Entre las obligaciones que se derivan de esta nueva modalidad, pueden citarse también la de participar en los concursos convocados a puestos adecuados a su Cuerpo, Escala o categoría que les sean notificados, así como la de aceptar los destinos que se les señalen en puestos de características similares y a participar en los cursos de capacitación que se les ofrezcan. En cambio, durante este tiempo, que en este caso se limita a la obtención definitiva de un puesto, ya no podrá desempeñar ningún tipo de actividad en el sector público, debiendo, por tanto, centrarse ahora en sus principales obligaciones referidas.

Llegados ya a este punto, tres son los posibles escenarios que se pueden vislumbrar. Que durante ese tiempo, e incluso, con carácter previo (durante alguna de las fases anteriormente referidas), solicite el pase a la nueva modalidad de excedencia voluntaria incentivada (nuevo art. 29.7 LMRFP), durante la cual, y por un periodo máximo de cinco años, no podrá desempeñar ningún puesto de trabajo del sector público. Y percibirá, a cambio, una mensualidad de las retribuciones de carácter periódico devengadas en el último puesto de trabajo desempeñado, por cada año completo de servicios efectivos y con un máximo de doce mensualidades²⁵². Concluido ese plazo de cinco años, si no solicita el reingreso en las condiciones que venimos

²⁵² Excluyendo, en este caso, las pagas extraordinarias y el complemento de productividad, durante ese tiempo como así especifica el referido precepto.

señalando, pasaría a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

También puede suceder, en cambio, que el funcionario afectado se decante por obtener otro puesto de trabajo diferente en el sector público, en cuyo caso, pasaría a la situación de excedencia voluntaria²⁵³, permaneciendo en la misma, mientras se mantenga dicha relación de servicio. Para que, una vez cesado en esta, venga obligado al reingreso referido o, en caso contrario, pasaría a la modalidad de excedencia voluntaria por interés particular.

O, finalmente, puede suceder asimismo que, además de por las anteriores circunstancias, pase directamente a la modalidad de excedencia voluntaria por interés particular, en el tercero de los escenarios posibles. Es decir, en el caso de que, sin acogerse a la excedencia voluntaria incentivada, ni ocupar algún puesto de trabajo en el sector público, el funcionario hubiera optado continuamente por rechazar los destinos que se le asignan (o incumplir el resto de sus obligaciones principales). En este caso, pasaría también a la situación de excedencia voluntaria por interés particular, no pudiendo permanecer en la misma, un tiempo superior a los años que venía prestando servicio o, en todo caso, un máximo de quince²⁵⁴. Superado este plazo, y continuando, por tanto, sin solicitar el reingreso en las condiciones establecidas

²⁵³ Así lo establece el art. 14 del Reglamento de Situaciones Administrativas de 1995: «Los funcionarios podrán permanecer en esta situación, , «en tanto se mantenga la relación de servicios que dio origen a la misma. Una vez producido el cese en ella deberán solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo máximo de un mes, declarándoseles, de no hacerlo, en la situación de excedencia voluntaria por interés particular».

²⁵⁴ En efecto, como así establece también el nuevo art. 29.3 c) LMRFP, el plazo máximo de permanencia pasa de diez a quince años. En este sentido, hay que tener en cuenta asimismo lo establecido en la Disposición transitoria primera de la Ley de 1993 (con el carácter de bases) y la Disposición transitoria segunda del Reglamento de Situaciones Administrativas, según las cuales: los funcionarios que el 1 de enero de 1994 se encontraran en la situación de excedencia voluntaria por interés particular podrán permanecer en ella hasta que transcurran, como máximo, quince años contados del siguiente modo: a) A partir del 23 de agosto de 1984, si la excedencia les fue concedida con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. b) Desde la fecha del pase a dicha situación, si la excedencia les fue concedida con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley expresada.

Asimismo, conforme al nuevo art. 29.3 d) LMRFP, se crea la modalidad de excedencia voluntaria por agrupación familiar, con una duración mínima de dos años y máxima de quince, a los funcionarios cuyo cónyuge resida en otro municipio por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter definitivo como funcionario de carrera o como laboral en cualquier Administración Pública, Organismos autónomos, Entidad gestora de la Seguridad Social, así como en órganos constitucionales o del Poder Judicial.

durante todo este largo «peregrinaje», llegaría al peor de los escenarios posibles, esto es, la pérdida de su condición de funcionario.

En suma, y como podemos comprobar, estamos en presencia de un largo procedimiento de recolocación de los empleados afectados por la supresión de su puesto de trabajo, que va a desplegar, como es lógico, importantes consecuencias sobre la carrera profesional de los sujetos aquí implicados. No sólo porque van a ver cómo sus puestos de trabajo originarios van a ser suprimidos, sino porque en el mejor de los escenarios posibles, van a tener que aceptar los destinos que se les ordene, aunque ello suponga un cambio de residencia, esperando, por lo demás, que efectivamente sean puestos de trabajo lo más similares posibles y que les sigan incentivado, no sólo económicamente, sino también profesionalmente en términos de una adecuada articulación de sus carreras administrativas, lo más «digna» y motivadora posible.

En caso contrario, para aquellos empleados que pretendan «rebelarse», habrán de ser conscientes del arduo camino que les queda por delante. Una larga procesión por diferentes escenarios de efectos aun más perniciosos, si cabe, sobre sus expectativas de carrera, pues en este paso de una a otra modalidad de excedencia voluntaria, y el transcurso de los años que con ellas van pasando, no será computado a efectos de promoción profesional²⁵⁵.

Con esta mimbres, no es de extrañar que algunos empleados, concretamente los que se encuentran ya en la etapa final de su vida profesional, puedan plantearse la posibilidad de cesar progresivamente en las

²⁵⁵ En efecto, como establece el art. 19 del nuevo Reglamento de Situaciones Administrativas, «las distintas modalidades de excedencia voluntaria no producen, en ningún caso, reserva de puesto de trabajo y los funcionarios que se encuentren en las mismas no devengarán retribuciones (con la única excepción de la modalidad voluntaria incentivada). No será computable el tiempo permanecido en esta situación a efectos de promoción, trienios y derechos pasivos».

Cabe destacar, asimismo, que conforme a la Disposición transitoria primera del Reglamento de Situaciones Administrativas de 1995, los funcionarios en situación de excedencia voluntaria por prestar servicios en las CCAA (y que procedían de los servicios centrales de la AGE), gozarán de preferencia para el reingreso, una vez transcurrido el plazo mínimo de cinco años, respecto de los que se encuentren en las demás modalidades de dicha situación. Gozarán, asimismo, y por una sola vez, de preferencia para obtener un puesto en el Ministerio y municipio de procedencia.

actividades que durante tanto tiempo vienen desempeñando. Es decir, dar entrada al permiso establecido en el nuevo art. 30.4 LMRFP, por el que aquellos empleados que, a cinco años vista de alcanzar la edad legal de jubilación, pueden solicitar la reducción de su jornada de trabajo a la mitad (con su correspondiente minoración retributiva), siempre que las necesidades del servicio lo permitan²⁵⁶. O, incluso, más lejos todavía, plantearse también la posibilidad establecida en el nuevo art. 34 LMRFP, esto es, la jubilación voluntaria anticipada, por la que aquellos empleados que asimismo tengan como mínimo sesenta años de edad, hayan prestado treinta años de servicio y reúnan las condiciones necesarias exigidas en el Régimen de la Seguridad Social, puedan cesar definitivamente en su actividad profesional tras acogerse a esta nueva modalidad de jubilación²⁵⁷.

Todo este estado de cosas, por lo demás y como es lógico también, va a tener su plasmación reglamentaria en el nuevo Reglamento de ingreso, provisión y promoción profesional. Que, como ya hemos señalado, adquiere una redacción conforme a los procedimientos aquí señalados y deroga al anterior Reglamento de 1986, a fin de dar un tratamiento coherente, en suma, a los cambios introducidos en esta Ley de 1993, que hemos venido analizando²⁵⁸.

²⁵⁶ Dicha reducción de jornada, además, podrá ser solicitada y obtenida, de manera temporal, por aquellos funcionarios que la precisen en procesos de recuperación por razón de enfermedad. Siempre, igualmente, que las necesidades del servicio lo permitan.

²⁵⁷ Se trata, precisamente, de aquellos funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se encuentren en las situaciones de expectativa de destino o de excedencia forzosa, como consecuencia de un Plan de Empleo. Así, reunidos todos estos requisitos, tendrán derecho a percibir, por una sola vez, una indemnización cuya cuantía será fijada por el Gobierno según su edad y retribuciones íntegras correspondientes a la última mensualidad completa devengada, con exclusión, en su caso, del complemento específico y de la productividad, referida a doce mensualidades.

²⁵⁸ En este sentido, y en materia de promoción interna, cabe destacar finalmente lo establecido en el art. 17 de dicha Ley, por el que se añaden dos nuevos párrafos al artículo 22.1 LMRFP. Sin el carácter de bases y circunscritos, por tanto, al ámbito de la Administración General del Estado: «A propuesta del Ministerio u Organismo en el que estén destinados, los aspirantes aprobados en el turno de promoción interna podrán solicitar que se les adjudique destino, dentro del mismo, en el puesto que vinieran desempeñando o en otros puestos vacantes dotados presupuestariamente existentes en el municipio, siempre que sean de necesaria cobertura y se cumplan los requisitos establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo. En este caso, quedarán excluidos del sistema de adjudicación de destinos por el orden de puntuación obtenido en el proceso selectivo». Estas nuevas reglas, no obstante, no son de aplicación a los funcionarios de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

Sin embargo, las modificaciones introducidas al texto de la LMRFP no terminan aquí. Falta aun por reseñar algunas cuestiones en materia de promoción interna, incorporadas, en este caso, por una Ley diferente.

Nos referimos, concretamente, a la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social²⁵⁹, que, junto al elenco de reformas que introduce en las más variadas materias, se dirige, a los efectos que aquí nos interesa y como señala su propia Exposición de Motivos, «a una mejor ordenación de efectivos, mediante la potenciación de la promoción interna como mecanismo de provisión de puestos de trabajo»²⁶⁰.

De esta forma, se viene a añadir un nuevo segundo párrafo al art. 22.1 LMRFP, con el carácter de bases, y en concordancia también a las políticas de planificación general de recursos humanos introducidas por la Ley de 1993. En este contexto, de ahora en adelante, las pruebas establecidas para los turnos de promoción interna podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso²⁶¹.

²⁵⁹ Una Ley que, como señala su Exposición de Motivos, vendría a dar cumplimiento a los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 (Ley 41/1994, de 30 de diciembre). Que continúa con la senda marcada por las leyes de Presupuestos anteriores y, por ende, en situar al déficit público en niveles razonables. En consonancia con tal propósito, la Ley establece determinadas reformas en el ámbito tributario, modifica en parte el régimen jurídico de la Seguridad Social, introduce algunas innovaciones en la legislación laboral y en las normas reguladoras del régimen del personal al servicio de la Administración y atiende a necesidades concretas, tanto en el ámbito de la gestión administrativa como en el de la organización.

²⁶⁰ Cabe destacar, asimismo, el nuevo guión añadido al artículo 15.1. c) LMRFP, por el que el personal laboral podrá desempeñar puestos de trabajo «con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo». Así como la referencia realizada a las relaciones de puestos de trabajo en el art. 58 de esta Ley de 1994: «Hasta tanto se aprueben la totalidad de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General del Estado y de sus Organismos autónomos, se mantendrán en vigor los catálogos de puestos de trabajo, cuyas modificaciones se efectuarán conforme al procedimiento señalado en el artículo treinta y siete de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989». Que, en suma, viene a demostrar, una vez más, la incapacidad para llevarlas a cabo.

²⁶¹ Como vimos anteriormente con las modificaciones introducidas por la Ley de 1988 al texto de la LMRFP, la nueva redacción del art. 22.1, en su primer párrafo establece que: «Las Administraciones Públicas facilitarán la promoción interna consistente en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otros del inmediato superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos, tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan, así como reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio para las Administraciones Públicas o el Órgano competente de las demás Administraciones Públicas». En este sentido, como señala la STS de 20 de enero de 1992, «es de notar que el criterio fundamental sobre el que se monta el sistema legal de selección del personal de las Administraciones Públicas es el de las pruebas libres, siendo éste además el que mejor

Se modifica, además, a través de la nueva Disposición adicional vigésima segunda (de carácter básico también), las reglas establecidas para poder acceder de los Cuerpos o Escalas de un grupo inferior a otros correspondientes del grupo inmediatamente superior. Sin embargo, de forma incongruente a mi juicio, se limita exclusivamente a los supuestos de pase del grupo D al C, incorporando, para estos casos, la posibilidad de sustituir el requisito de la titulación académica por el de la exigencia de una antigüedad de diez años o, alternativamente, de cinco años y la superación de un curso específico de formación²⁶².

Con esta última Ley se viene a cerrar, ahora sí, el último capítulo de medidas parciales, incorporadas bajo la misma filosofía del equipo de Gobierno que dirige nuestro país desde el año 1982²⁶³. Efectivamente, nos encontramos ya a principios de 1996, tras las elecciones generales de marzo de ese año, un nuevo color político va a tomar sus asientos en el seno del Poder Ejecutivo. Se abre paso, así, a la VI legislatura de nuestro país, fuertemente marcada por la necesidad de continuar en la senda de recuperación económica de años atrás,

extiende, en razón de su propia amplitud subjetiva, los citados principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito. Esto no excluye, sin embargo, que los mismos no se respeten en los casos de promoción interna, aun cuando ésta, por propia definición, alcance a menos sujetos. Por eso en la Ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a “facilitarla”, nunca a sustituir plenamente a las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres. En este sentido, aunque se haya prescindido de fijar un expreso límite numérico a las vacantes susceptibles de ser reservadas a la promoción interna en cada convocatoria, sin embargo la interpretación sistemática de la ley impone que no se desconozca en absoluto el principio general de las pruebas libres de acceso, de modo que en el conjunto de las convocatorias para determinadas Escalas y Cuerpos aparezcan suficientes plazas excluidas de la promoción interna como para que pueda aceptarse que aquel principio legal ha sido debidamente respetado» (En el mismo sentido se expresa la STS de 19 de noviembre de 1992).

²⁶² Como señala FÉREZ FERNÁNDEZ (*La carrera administrativa...*, op.cit. pág. 54): «Las “ambiciosas” medidas destinadas a definir un “sistema moderno de carrera” para el bienio 1995-1997 se acaban concretando en tan sólo dos cambios legislativos relacionados con la promoción interna: se admiten los procesos de promoción separados de los de ingreso, en convocatorias independientes, y se abre la puerta a la sustitución del requisito de titulación por el de antigüedad y/o un curso específico de formación para pasar del grupo D al C (Ley 42/1994, de 30 de diciembre), pero no para pasar del C al B, como también se proponía el Acuerdo Administración-Sindicatos (sobre condiciones de trabajo en la función pública, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 16 de septiembre de 1994)».

²⁶³ Más concretamente, y en el marco de estas sucesivas reformas parciales, una de sus últimas medidas va a ser la Resolución de 15 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública y de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se dictan reglas aplicables a determinados procedimientos en materia de reingreso al servicio activo y de asignación de puestos de trabajo. Complementando, en estos puntos, al Reglamento de ingreso, provisión y promoción profesional de 1995.

y la posibilidad de entrar en el «club», cada vez más próximo, de la moneda única europea.

Como es por todos conocido, los tiempos de bonanza económica volverán a llegar y, con ello, nuestra entrada a la Eurozona será ya un hecho para la historia española. Sin embargo, a los efectos que aquí más nos interesan, el legislador de estos años va a continuar también con la senda de sus antecesores. Es decir, va a seguir posponiendo la idea de aprobar un Estatuto básico que dé cumplimiento al mandato constitucional del art. 103.3 CE.

Y, en este sentido, a lo más que se llegaría, sería a la elaboración de un Proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública que nunca vería la luz²⁶⁴. Próximos ya al fin de esta legislatura y a la celebración de las primeras elecciones generales del siglo XXI, este proyecto de ley no llegaría ni siquiera a tramitarse.

8. Conclusiones.

Después de todo lo analizado hasta el momento, nos encontramos,

²⁶⁴ En este Proyecto también se hace patente la necesidad de articular una auténtica carrera administrativa como así se subraya en su propia Exposición de Motivos: «En este mismo sentido, de lograr la máxima profesionalización de la Función Pública, se configura una auténtica carrera administrativa de los funcionarios públicos, independiente de los avatares del desempeño de puestos de trabajo y basada exclusivamente en los principios de mérito y capacidad, con el adecuado respeto, dada la importancia que esta cuestión cobra en el conjunto de derechos de los funcionarios, al principio de reserva de Ley en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional. El establecimiento de la carrera profesional de los funcionarios públicos es una de las novedades más importantes y positivas del Estatuto y responde, sin duda, a una de las aspiraciones más sentidas por los funcionarios públicos en los últimos treinta años. La carrera diseñada en el Estatuto se desliga de la ocupación de puestos de trabajo y se basa en la antigüedad, la trayectoria profesional, la calidad de los trabajos desarrollados, los conocimientos y actuación profesional aplicándose, a tal efecto, un sistema de evaluación que supone otra importante novedad del Estatuto. La regulación de la carrera profesional va a producir, sin duda, dos efectos muy positivos en el funcionamiento de las Administraciones Públicas y en el colectivo de funcionarios: por un lado, se va a frenar la presión sobre las estructuras administrativas y la creación de puestos de trabajo como medio para obtener mejoras retributivas; y, por otro, se va a dotar de estabilidad a las retribuciones, que quedan desligadas en gran medida del puesto de trabajo desempeñado».

Puede verse el texto íntegro de este Proyecto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de julio de 1999.

ahora sí, en una mejor posición para valorar las sucesivas medidas de reforma que desde el año 1984 se vienen desarrollando en nuestro modelo de empleo público. Y es que, como hemos podido ir comprobando, no era posible lanzar con anterioridad una valoración global, al igual que hiciéramos con cada una de las etapas legislativas que nos preceden. La razón también aquí es simple.

No era posible valorar la idea original de la LMRFP porque su filosofía respondía a la implementación de un conjunto de medidas que, a su juicio, eran necesarias para allanar el terreno a un futuro Estatuto básico, en correspondencia con la voluntad del constituyente en su art. 103.3 CE. Por ello, y en la medida en que, además, para una mayor comprensión de la magnitud de la reforma que se abría camino era necesario también, a mi juicio, analizar cuál era su plasmación (y desarrollo) en el plano reglamentario. Y en esto, y como consecuencia de los propios planteamientos del legislador, llegó el Tribunal Constitucional para poner orden a una desordenada ordenación, valga el juego de palabras, de nuestra función pública.

Esta resolución motivaría un nuevo replanteamiento de la cuestión, aunque sobre la misma idea original de implementar medidas parciales que crearan las condiciones necesarias para, en un futuro hipotético, emprender una reforma en profundidad a modo de Estatuto básico. Y con ello, nuevamente, habría que esperar su plasmación reglamentaria para poder comprender el alcance y significado completo de las nuevas perspectivas que laten en la nueva redacción de la LMRFP, a raíz de las reformas emprendidas a partir de 1988. Todo ello, además, bajo el prisma de un mismo color político y, por tanto, la misma filosofía, del Gobierno que dirige nuestro país. Y que, durante éstas cuatro últimas legislaturas (1982-1996), viene acometiendo las sucesivas reformas sobre el empleo público, en general, y sobre nuestro objeto de estudio, en particular, que hemos analizado hasta el momento.

Todo este estado de cosas hace, en suma, que nos encontremos ahora en una mejor posición para valorar lo sucedido durante estos años de reformas, ya más de quince. Así, y centrándonos propiamente en nuestro objeto de estudio en particular, no podemos sino comenzar nuestra valoración

con una afirmación que, a estas alturas, aparece ya como un axioma indiscutible, y es que, ciertamente que no ha existido en nuestro ordenamiento una carrera profesional propiamente dicha. Una afirmación, sin duda contundente, y que se basa en una serie de consideraciones que sintetizamos a continuación:

1ª) No ha habido una adecuada vinculación jurídica entre la estructura tradicional de Cuerpos y la ordenación de los puestos de trabajo, provocando las siguientes disfuncionalidades en la articulación de la carrera dentro del propio Cuerpo (intracorporativa):

a) Se instaura el principio de adscripción indistinta, o más propiamente, de adscripción múltiple por el que cualquier funcionario puede desarrollar cualquier puesto de trabajo dentro de los parámetros legales que hemos visto anteriormente²⁶⁵. Por tanto, más que una carrera «profesional» se trata de una ocupación sucesiva de puestos de trabajo.

b) Las relaciones de puestos de trabajo, no cuentan con una fase seria de evaluación y descripción de puestos que permita ordenar racionalmente a los mismos, tampoco se expresan con claridad el contenido de las funciones de cada puesto de trabajo, por tanto, su pretendida «relación» con el resto de puestos pierde coherencia y efectividad.

c) Como consecuencia de lo anterior la inserción o asignación de los puestos en los correspondientes niveles e intervalos de niveles también falla, y con ello a su vez, la conexión entre estos niveles e intervalos con los grupos (de titulación) en que se clasifican.

d) La desaparición del concepto inicial de grado y su correspondencia con el puesto de trabajo, hace que ya no se garantice un nivel adquirido

²⁶⁵ Es decir, cualquier puesto de trabajo podrá ser ocupado por funcionarios pertenecientes al mismo grupo de titulación o, en su defecto, a varios grupos de titulación, siempre y cuando el puesto de trabajo esté dentro de los intervalos de niveles asignado a su Cuerpo o Escala. Con ello se buscaba romper con el peso que, como hemos visto a lo largo de la historia, se otorgaba a los Cuerpos funcionariales y las dispersiones (y desigualdades) que ello provocaba en la ordenación de la función pública.

determinado y, por ende, un nivel profesional irreversible. A lo que hay que sumar, asimismo, el conjunto de mecanismos con que dispone la Administración para cesar y remover a sus empleados de los puestos de trabajo, que dan como resultado una precaria garantía de estabilidad en el puesto ocupado. Quedando avocado, por tanto, a participar en las diferentes convocatorias que se realicen para abandonar el puesto de trabajo al que ha quedado adscrito provisionalmente. Y, en definitiva, en manos de la organización, quién decidirá en cada momento rehacer, o no, su carrera administrativa.

2ª) El exceso de protagonismo que se otorga al puesto de trabajo deja en manos de la organización el instrumento vertebrador de la carrera dentro del mismo Cuerpo, la promoción profesional. En cuanto a las técnicas de provisión de los puestos de trabajo por las que se promociona permaneciendo en el Cuerpo, ya sean las típicas de libre designación y concurso o ya sean las atípicas de adscripción provisional o comisión de servicios, la normativa analizada ha provocado particularmente, las siguientes disfunciones:

a) En el caso de la libre designación, y a pesar de que se haya reconducido a los puestos directivos o de especial responsabilidad, sigue sin abordar el problema de la alta función pública. Y sigue afectando, además, a la propia concepción de la carrera profesional ya que se tratan de unos puestos de trabajo influidos por la confianza política sobre los que, además, se pueden consolidar sus grados personales (o mejor dicho, la mínima expresión retributiva a la que quedan reducidos) y servir como mérito de cara a la carrera que se abre tras su cese discrecional.

b) En el caso del concurso, y a pesar de que pueda tener una regulación aceptable en términos generales, se difumina, particularmente, también en el tema de la valoración de la profesionalidad y, especialmente, ante la falta de preparación de los miembros llamados a integrar las respectivas comisiones de valoración. A lo que habría que sumar, en el caso del concurso específico y, con ello, la entrada de las técnicas de evaluación privadas, las amplias potestades discrecionales con que dispone la

Administración a través de los respectivos órganos de selección. Quienes, además, no garantizan que se vayan a evitar las prohibidas designaciones *ad personam*. Y que pueden convertir, en suma, a este tipo de concurso en una nueva versión enmascarada de la libre designación.

c) Y, en el caso de la adscripción provisional y la comisión de servicio, a pesar de su uso restringido, no estaría demás tampoco hacer un uso de las mismas coordinado con el resto de técnicas de provisión, en aras de facilitar el desarrollo de las carreras profesionales (en lugar, de poder entorpecerlas).

3ª) Negativa también sería la valoración de la carrera intercorporativa (de unos Cuerpos a otros) e interadministrativa (entre diferentes Administraciones), pues, además de trasladar aquí buena parte de los planteamientos anteriores, diversas disfuncionalidades específicas presentan asimismo²⁶⁶:

a) En el acceso desde Cuerpos de Grupos inferiores hacia los del Grupo inmediatamente superior, entran en juego tanto las amplias potestades de concreción de la Administración (en lo que se refiere a la determinación de las reservas o los supuestos susceptibles de esta vía), como las propias restricciones a la utilización de esta vía que se desprenden de la regulación de las situaciones administrativas, que, en definitiva, no hacen más que colocar al funcionario en una posición de incertidumbre, en cuanto a la viabilidad de esta modalidad de carrera vertical (que dependerá de la coyuntura del momento) e incluso de prohibición (en los casos de disfrute de muchas de las situaciones administrativas).

b) En el acceso a otros Cuerpos del mismo Grupo de titulación (carrera horizontal), se presentan elementos aun más restrictivos como la exigencia de

²⁶⁶ Lógicamente son trasladables también aquí, para estas modalidades de carrera, las disfunciones referidas sobre la estructura de los Cuerpos; la elaboración de las relaciones de trabajo; la asignación de niveles e intervalos de niveles; y, sobre la pérdida de correspondencia entre el grado y los puestos de trabajo. Extremos, todos ellos, que se circunscriben no sólo a la denominada carrera intracorporativa sino también a la intercorporativa e intradministrativa. Pues, en definitiva, todos son elementos base del instituto de la carrera administrativa.

correspondencia entre las funciones del Cuerpo de origen y de destino o la concurrencia de que se deriven ventajas para la gestión de los servicios. E incluso, aun dándose estas condiciones, la propia puesta en marcha de esta modalidad (a iniciativa del propio departamento), hacen que, en la práctica, su operatividad sea muy limitada.

c) En el denominado acceso por integración de unos Cuerpos a otros del mismo Grupo o Grupo superior, aunque se presentan menos restricciones que las anteriores modalidades, su configuración de carácter excepcional, incide en la falta de funcionalidad de este tipo de trasvases.

d) Finalmente, en los supuestos de movilidad interadministrativa, si bien su propia existencia constituye ya un acierto, sus presupuestos, en cambio, están avocados al más absoluto fracaso. Pues, en la práctica, la descoordinación de regímenes jurídicos o la resistencia de las propias Administraciones, hacen caer en «saco roto» este tipo de movilidad entre el Estado y las CCAA.

En efecto, buena parte de las consideraciones aquí apuntadas, venían a ser reconocidas por el propio legislador a principios de los años noventa²⁶⁷, cuando declaraba expresamente la necesidad de dotar a nuestra materia objeto de estudio de una mayor seguridad jurídica, lo que vendría a constituir también, a mi juicio, una primera declaración oficial, *a contrario sensu*, de las incongruencias de la idea original de 1984.

Sin embargo, como parece querer dejar apuntado, no parece tampoco a mi parecer, que las modificaciones iniciadas a partir de 1988 vayan a subsanar

²⁶⁷ En efecto, como señalábamos anteriormente, y así expreso la propia Exposición de Motivos del Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado: «la entidad de las reformas incorporadas, así como su especial incidencia en la practica generalidad de los procedimientos encaminados a la provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios, y la necesidad de facilitar la mayor seguridad jurídica a los mismos, hace aconsejable la aprobación de un nuevo reglamento que contemple con carácter general el desarrollo normativo de la ley de medidas en la materia indicada, con la consecuente derogación del aprobado por Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre».

una tendencia que viene arrastrando nuestro modelo de empleo público desde hace ya algunos años. La idea de fondo continua, reformar a modo de medidas urgentes hasta que se den las condiciones para dar cumplimiento al mandato constitucional del art. 103.3 de un Estatuto básico en la materia.

Así, año tras año, sigue obstinado en legislar (y reglamentar) en la misma dirección, parcelando las diferentes cuestiones que inciden sobre la ordenación de nuestra función pública. Y quizás aquí, precisamente, radique el origen de la inseguridad jurídica que viene a denunciar. Como ya a estas alturas hemos podido comprobar, esta fragmentación en la búsqueda de soluciones al problema de fondo, no sólo no termina de solucionarlo sino que probablemente esté creando problemas nuevos a los ya existentes.

Así, a mi juicio, lejos de crear las condiciones necesarias, o de allanar el camino hacia un Estatuto básico, lo está minando de obstáculos. De medidas que no guardan la debida relación unas con otras. Y una prueba clara de esta tendencia son precisamente los frutos que está cosechando, llenos de incongruencias e importantes lagunas que se tratan de solucionar con cada nueva medida que lleva a cabo, lo que no hace más que vislumbrar un horizonte que parece cada día más lejano. Y todo ello, sin pararse a pensar que quizá la solución a todos estos males podría estar en la dirección contraria a la que viene trabajando. Es decir, a través de la configuración de un Estatuto básico que entendiera la función pública como un sistema integrado donde todos sus elementos han de guardar la debida conexión, y donde la carrera administrativa debiera situarse como elemento de referencia que diera cordura a todo el sistema en su conjunto.

A todo este estado de cosas, habría que sumar, además, todo lo acontecido en lo que hemos denominado tercera fase de medidas parciales, fuertemente marcada por la coyuntura económica del momento, y que viene a colocar a los empleados públicos y, con ello, a sus expectativas de hacer carrera, a expensas de las decisiones que fueran adoptadas en el seno de cada organización; para hacer frente, así, a los nuevos retos de contención del gasto público y, por consiguiente, poner en marcha las nuevas prioridades de

reordenación del personal a su servicio.

Flaco favor, sin embargo, hace el legislador en este sentido. Pues, al establecer todos esos instrumentos de planificación de recursos humanos, en términos meramente potestativos, su operatividad en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas es muy limitada. Y, más aun, teniendo en cuenta, además, la fuerte resistencia que este tipo de medidas va a crear entre el colectivo de empleados públicos de cada organización.

En definitiva, lejos de concebirse como un instrumento necesario para la racionalización de nuestras estructuras organizativas, y aprovechar su operatividad para encauzar y potenciar las carreras administrativas del personal a su servicio, la fuerte coyuntura económica del momento no hace más que potenciar su «cara más agresiva». Es decir, constituirse como el vehículo a través del cual la Administración viene a suprimir los puestos de trabajo que considere «innecesarios». Y, con ello, se abre la puerta a un largo procedimiento de recolocación de los empleados públicos afectados, con efectos poco motivadores para el desarrollo de sus carreras profesionales.

Con esta mimbres, en suma, nos ubicamos ya a los albores de un nuevo siglo. Esperando, por lo demás, que el remedio no haya sido peor que la enfermedad, y que cuando el legislador decida que ha llegado ya el momento de dar cumplimiento al mandato constitucional del art. 103.3, no se haya desvirtuado, en demasía, esas condiciones necesarias que, durante tanto tiempo, lleva «creando» para allanar el camino a ese, todavía lejano, futuro Estatuto básico.

CAPÍTULO TERCERO

LA NUEVA ETAPA DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: ¿REPENSANDO EL MODELO?

1. El comienzo de un nuevo siglo y la necesidad de una reforma de calado: el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ubicados ya en el comienzo de un nuevo siglo y tras las elecciones generales de marzo del año 2000, se abre paso la VII Legislatura de nuestra democracia. Por segunda vez consecutiva, continua el mismo equipo de Gobierno de los últimos cuatro años anteriores. Sin embargo, y a pesar de la buena coyuntura socio-económica del país, poco se va a avanzar durante estos primeros años del siglo XXI en materia de función pública. Tras el fallido intento del Estatuto Básico de la Función Pública del año 1999, no hay señal alguna que permita vislumbrar algún cambio de rumbo sobre nuestro modelo de empleo público.

A lo más que se llegaría, en esta ocasión, sería a nuevas modificaciones parciales, de la mano de las ya clásicas medidas de acompañamiento a las leyes presupuestarias para los años 2003 y 2004. Nos referimos, concretamente, a las Leyes 53/2002 y 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que vendrían a añadir cambios puntuales, a lo que viene siendo ya una tradición también para la ordenación de nuestra función pública²⁶⁸.

²⁶⁸ Y que vendrían a complementar, respectivamente, a la Ley 52/2002 y Ley 61/2003, ambas de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 y 2004. Destacando, de otro lado, también la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados. Que sería desarrollada, más adelante, por Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

Por medio de la primera se introduce una nueva modalidad de movilidad voluntaria por razones de salud o rehabilitación, y la posibilidad establecida, para el personal laboral, de acceder a la condición de funcionario²⁶⁹. Por su parte, a través de la segunda ley de medidas referida, se añade la exigencia de permanecer dos años de servicio, para poder acceder desde Cuerpos o Escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior, ya sea por lo que se refiere al personal funcionario o ya sea también en lo que respecta al personal laboral y su acceso a la condición de aquel²⁷⁰.

²⁶⁹ De esta forma, a través del art. 50 de la Ley 53/2002, se vendría a añadir un nuevo párrafo h) al apartado 1 del artículo 20 de la LMRFP, con el siguiente tenor literal: «h) La Administración General del Estado podrá adscribir a los funcionarios a puestos de trabajo en distinta unidad o localidad, previa solicitud basada en motivos de salud o rehabilitación del funcionario, su cónyuge o los hijos a su cargo, con previo informe del servicio médico oficial legalmente establecido y condicionado a que existan puestos vacantes con asignación presupuestaria cuyo nivel de complemento de destino y específico no sea superior al del puesto de origen, y se reúnan los requisitos para su desempeño. Dicha adscripción tendrá carácter definitivo cuando el funcionario ocupara con tal carácter su puesto de origen». Una nueva figura que sería incorporada, posteriormente, al Real Decreto 255/2006, de 3 de marzo, que modifica los Reglamentos de ingreso, provisión, promoción profesional y de situaciones administrativas. Incorporando, asimismo, las medidas contempladas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Así como un nuevo apartado 3 al artículo 22 de la LMRFP, del siguiente tenor literal: «3. A propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de funcionarios a los que podrá acceder el personal laboral de los grupos y categorías profesionales equivalentes al grupo de titulación correspondiente al cuerpo o escala al que se pretenda acceder, siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación académica requerida y superen las correspondientes pruebas».

²⁷⁰ En este caso, a través del art. 50 de la Ley 62/2003, por el que se modifican los primeros párrafos de los apartados 1 y 2 y el apartado 3 del artículo 22 de la LMRFP, con los siguientes términos: «1. Las Administraciones públicas facilitarán la promoción interna consistente en el ascenso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos, haber prestado servicios efectivos, durante al menos dos años, como funcionario de carrera en cuerpos o escalas del grupo de titulación inmediatamente inferior al del cuerpo o escala al que pretendan acceder, así como reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de Administraciones Públicas o el órgano competente de las demás Administraciones públicas» (El resto del apartado continúa con la misma redacción).

«2. A propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de la Administración del Estado a los que podrán acceder los funcionarios pertenecientes a otros de su mismo grupo siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación requerida, hayan prestado servicios efectivos durante al menos dos años como funcionarios de carrera en cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación al del cuerpo o escala al que pretendan acceder y superen las correspondientes pruebas» (El resto del apartado continúa con la misma redacción).

«3. A propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de funcionarios a los que podrá acceder el personal laboral de los grupos y categorías profesionales equivalentes al grupo de titulación correspondiente al cuerpo o escala

Habrán de llegar, unas nuevas elecciones generales, en este caso, las de marzo del año 2004, y un nuevo Ejecutivo tomará las «riendas» de nuestro país. El «color político» del mapa español ha cambiado, volviendo a recuperar el poder un equipo de Gobierno que, bajo la misma filosofía de los años 1982-1996, emprendió sucesivas reformas parciales en la función pública española. No obstante, ahora adquiere un matiz importante, se quiere romper, en mayor o menor medida, con la herencia recibida, es decir, no continuar reformando a base de medidas parciales. En esta ocasión, parece que se quiere retomar seriamente la idea de un Estatuto básico que cumpla, de una vez por todas, el mandato constitucional del art. 103.3 CE.

La respuesta no tardará en llegar. En apenas pocos meses, en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas, se aprobaría la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituye la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, formada por diferentes expertos en la materia, y con la finalidad de llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirva de base para la posterior elaboración de un anteproyecto de Estatuto.

Y que tendrá como uno de sus objetivos principales, como expresa la propia Orden mencionada, «configurar una serie de principios y reglas comunes en torno a los cuales las distintas organizaciones públicas encuadren sus respectivas políticas de recursos humanos, dando así coherencia al sistema, pero permitiendo a la vez que esos principios y reglas sean lo suficientemente amplios para que el desarrollo de los mismos permita resolver a cada Administración sus particulares necesidades organizativas»²⁷¹.

al que se pretende acceder, siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación requerida, hayan prestado servicios efectivos durante al menos dos años como personal laboral fijo en categorías del grupo profesional a que pertenezcan o en categorías de otro grupo profesional para cuyo acceso se exija el mismo nivel de titulación y superen las correspondientes pruebas».

Por lo demás, junto a la ampliación de supuestos en materia de permisos y licencias, cabe destacar además la correspondencia entre el complemento de destino y las pagas extraordinarias, o la ampliación de las especificaciones en la formalización de las relaciones de puestos de trabajo.

²⁷¹ Dando respuesta así, como expresa, a los cambios experimentados en los últimos años

A partir de este cronograma, la referida Comisión de Expertos no tardará tampoco en trasladar sus consideraciones y sugerencias. Así, en abril del año 2005, sería publicado el Informe de la Comisión, con el que se vendría a marcar, por tanto, el punto de partida para la posterior elaboración y tramitación parlamentaria de un nuevo Anteproyecto de Estatuto, cuya aprobación definitiva, en cambio, no se produciría hasta dos años más tarde.

Sin embargo, antes de dar paso al estudio y análisis del tan esperado Estatuto Básico, es preciso tener muy presente el conjunto de recomendaciones expresadas en el referido Informe. A mi juicio, el proceso ideado para su aprobación era de lo más sugerente. No obstante, como tantas veces viene sucediendo a lo largo de nuestra historia, la idea original acaba desvirtuándose con el paso del tiempo, y precisamente este nuevo capítulo, como tendremos ocasión de comprobar en las páginas que siguen, no va a ser tampoco una excepción. Aunque quizás, dicho sea de paso, con menor intensidad que, como en otras ocasiones anteriores, había venido sucediendo.

Por todo ello, a mi parecer, es imprescindible dejar aquí apuntadas algunas notas de lo que podría ser considerado el «deber ser» de nuestro modelo de empleo público. Para así, posteriormente, poder tener una visión más completa de lo que sería, y en lo que culminaría, todo este proceso de elaboración del denominado Estatuto Básico del Empleado Público.

Desde esta perspectiva, y como quedó reflejado en el Informe de la Comisión, hay que partir de la premisa de que no puede «existir una buena

«debido a cuestiones como los procesos de internacionalización y globalización o de descentralización del Estado, el papel del ciudadano como sujeto activo que demanda servicios públicos de calidad, los cambios tecnológicos o la participación activa de numerosos actores sociales en el devenir administrativo». Y que exigen, en suma, «la introducción de nuevos instrumentos legislativos que puedan dar respuesta a esa realidad».

Asimismo, como añade, «debe producirse un paulatino cambio de cultura administrativa hacia una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la gobernanza, entendiendo ésta como el modo de gestión característico de nuestra era: principio de la apertura y la transparencia, de la participación, responsabilidad, eficacia y coherencia».

En este contexto, cabe destacar además cómo, paralelamente, por medio de la Orden APU/3017/2004, de 16 de septiembre, se constituiría también otra Comisión de Expertos, en este caso, para el estudio y preparación del anteproyecto de Ley de Agencias Públicas.

Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debía hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. También debe establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía».

Así, el objetivo de la buena administración exige, como añade, «proceder en cada momento a las reformas organizativas y legales necesarias. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, supone una adaptación continua del ordenamiento a los cambios que se producen. Dichas adaptaciones se han venido acordando durante los últimos años, por obra de los legisladores estatal y autonómicos y de las Administraciones interesadas, en aspectos puntuales o en sectores determinados del empleo público. De vez en cuando, sin embargo, se hace preciso recomponer el sistema legal, que tiende a la dispersión, y ordenarlo sistemáticamente en torno a aquellos principios y reglas generales que permitan afrontar los problemas del presente y del próximo futuro»²⁷².

Un sistema legal que, por lo demás, y como hemos venido señalando páginas atrás, no ha estado exento de problemas e ineficiencias. Entre los cuales, y a juicio en este caso de la Comisión, podríamos destacar los siguientes: «la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos

²⁷² MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP), *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP-GOBERNA, 2005, págs. 9 y 10. Así, a su juicio, «es obligación de los poderes públicos, en efecto, configurar una organización que permita satisfacer el derecho a una “buena administración” de los asuntos públicos, al servicio de los ciudadanos, derecho que reconoce hoy el texto de la Constitución para Europa. Esa organización administrativa eficaz, objetiva y bien ordenada es también un elemento clave para mejorar la competitividad de nuestro país en el plano nacional e internacional, ya que se relaciona cada vez más intensamente con el tejido empresarial y debe contribuir a impulsarlo. Para conseguirla y perfeccionarla, es evidente que el factor humano tiene, entre los que dan vida a la organización, la mayor importancia».

En este sentido, llama la atención, además, los datos suministrados acerca del personal al servicio de las Administraciones Públicas, a enero de 2005, y conforme al Registro Central de Personal, según los cuales: el 23 % del total correspondería a la AGE, el 49 % a las CC.AA, el 24 % a las EE.LL, y el 4% a las Universidades.

humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión; el aumento de la temporalidad en el empleo público; la desigualdad de condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral, incluso cuando realizan funciones idénticas; la ausencia de un régimen específico para los directivos públicos; la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción y la falta de garantías de objetividad de otros; la excesiva movilidad voluntaria interna de los funcionarios públicos, que contrasta con los estrictos límites de la movilidad forzosa y con una reducida movilidad del personal entre Administraciones; la escasa consideración de los resultados y del desempeño en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados públicos, etc. Factores, entre otros, que contribuyen a la huida del régimen común por parte de colectivos o sectores determinados de la función pública o al desbordamiento *de facto* de las previsiones legales de obligado cumplimiento en la práctica administrativa»²⁷³.

Partiendo de estas premisas, aunque sin detenernos en demasía en estas primeras consideraciones, dada la variedad y la cantidad de las propuestas allí contenidas, varias son las notas esenciales que podemos extraer de este Informe de la Comisión para la ordenación de la función pública en general y de la carrera profesional en particular, y que podemos sintetizar en el siguiente «decálogo» de recomendaciones²⁷⁴:

1ª) Establecer unos principios y normas esenciales (flexibles y adaptables para cada sector) aplicables a todos los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas²⁷⁵. Sin perjuicio, de las especificaciones que hayan de reflejarse, en cada caso, por razones objetivas o funcionariales, para los funcionarios públicos o para el personal laboral²⁷⁶. Y compilando, en

²⁷³ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 13.

²⁷⁴ Extraídas, concretamente, del compendio de recomendaciones expresadas en la parte final del referido Informe (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 230 a 269).

²⁷⁵ Incluidas, como señala expresamente, «las fundaciones del sector público y las sociedades mercantiles dependientes de una Administración o ente público, creadas por ellos para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y que se financien mayoritariamente con fondos públicos, así como a entidades u organismos públicos dotados de autonomía o independencia funcional, sin perjuicio de las leyes y normas especiales que, en el marco del Estatuto Básico, puedan aprobarse en cada caso» (pág. 230). Además, debería ser una regulación flexible, para poder ser desarrollada por leyes especiales (para el sector sanitario, docente e investigador, de los servicios exteriores y otros) que tengan en cuenta sus peculiaridades.

²⁷⁶ Únicamente debían quedar al margen de su aplicación determinados funcionarios cuyas

este sentido, respecto a éstos últimos, los aspectos esenciales de su relación de servicio a modo de relación laboral especial de empleo público²⁷⁷.

2ª) Delimitar las funciones que deben corresponder al personal funcionario y al personal laboral, conforme se establezca en las correspondientes leyes de desarrollo²⁷⁸. Aunque reservando a los primeros, con el carácter de bases, aquellas que impliquen el ejercicio de autoridad o soberanía.

3ª) Incluir la figura del directivo público profesional como una clase más de personal, aunque su régimen específico deba ser regulado por las correspondientes leyes de cada Administración.

4ª) Promover la planificación estratégica de recursos humanos en todas las Administraciones Públicas, como un instrumento para mejorar la gestión del personal y lograr un mejor aprovechamiento de los efectivos disponibles²⁷⁹.

5ª) Ordenar y crear, conforme a las necesidades de cada

relaciones se ha de regir por ley orgánica (Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Administración de Justicia, funcionarios de los órganos constitucionales, etc.) y otros casos muy singulares (empleados del CNI, Notarios y Registradores de la Propiedad).

²⁷⁷ La solución que se propone no debe encontrar, como señala el Informe (pág. 26), «obstáculos de índole constitucional. Que el artículo 103.3 de la Constitución imponga regular por ley el “estatuto de los funcionarios públicos” no significa que no pueda regularse también por ley el de otros empleados públicos que no son funcionarios, ya que, como se ha visto, no todos ellos tienen por qué tener esa condición. En consecuencia, nada impide regular en una misma ley lo que es común a todos los empleados públicos por el mero hecho de serlo, a condición de que se mantengan también las reglas específicas aplicables a los funcionarios». En otras palabras, «el Estatuto del Empleado Público debe identificar desde un punto de vista sustantivo el empleo público como el ejercicio profesional de las funciones públicas de todo tipo, entendiendo por tales las que realizan las Administraciones Públicas y entidades que crean y que de ellas dependen, con recursos públicos y al servicio de los ciudadanos. De ello deriva la necesidad de establecer un núcleo o bloque común de normas para todo el empleo público, sin perjuicio de las distinciones que convenga adoptar en ese marco, fundadas en razones funcionales, es decir, en el tipo de funciones que hayan de desempeñar unos u otros empleados públicos».

²⁷⁸ Respecto al personal laboral, junto a la necesidad de regular los aspectos esenciales de su relación de servicio en lo que se denominaría relación laboral especial de empleo público. Se plantea también la necesidad de reducir la temporalidad a aquellos supuestos estrictamente justificados. Evitando, además, la prolongación irregular de las interinidades y contratos temporales. Y admitir, al mismo tiempo, otras modalidades de empleo a tiempo parcial y a distancia u otros tipos previstos en la legislación laboral.

²⁷⁹ En este sentido, además, se propugnaba la creación de sistemas integrados de información entre los tres niveles de Administración así como la creación de un Observatorio del Empleo Público.

Administración, sus correspondientes Cuerpos, Escalas y Grupos de Clasificación en función de la titulación exigida en su ingreso y conforme a los actuales niveles del sistema educativo (universitario y no universitario).

6ª) Garantizar (y reforzar) el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y transparencia, así como la agilidad de los procesos de selección²⁸⁰.

7ª) Fundamentar la carrera profesional (entendida como promoción profesional) en la evaluación periódica del rendimiento de los empleados públicos. Facilitando tanto la promoción a puestos de grupos superiores (promoción interna) como la posibilidad de progresar sin la necesidad de cambiar de puesto de trabajo (modelos de carrera horizontales)²⁸¹.

8ª) Condicionar el desempeño de los puestos de trabajo al resultado de las correspondientes evaluaciones periódicas. En consecuencia, los procedimientos de provisión, además de garantizar los principios de publicidad y concurrencia, así como la agilidad en su funcionamiento, deberían incorporar este tipo de técnicas de evaluación para la ocupación de puestos de trabajo y su permanencia en los mismos. Incorporando, además, y de forma particular, algún requisito de idoneidad en el acceso a puestos de libre designación (sin el carácter de directivo o de estricta confianza). Cuyo cese, asimismo, antes del plazo establecido, debería estar motivado en causas objetivas.

²⁸⁰ Para ello, se estima que las pruebas y otros medios complementarios de selección deberían adaptarse al tipo de funciones a desempeñar, aunque siempre debían realizarse una o varias pruebas de capacidad para seleccionar personal fijo. La composición de los órganos de selección tendría que ser estrictamente técnica y ofrecer las máximas garantías de imparcialidad, no pudiendo formar parte de dichos órganos cargos políticos o de confianza política ni representantes de partidos, sindicatos y asociaciones profesionales de empleados públicos. El Estatuto, asimismo, debería prever también la creación de órganos administrativos independientes para la organización y supervisión de los procesos selectivos y para resolver las reclamaciones que se presenten. Asimismo, se debería prever la reserva de un 5 por 100 de plazas para personas discapacitadas y ampliar las actuales posibilidades de acceso al empleo público a extranjeros, comunitarios o no. Se propugnaba la previsión de procedimientos especialmente ágiles para la selección del personal interino o temporal, pero fundados en el mérito y capacidad.

²⁸¹ En este contexto, además, se plantea la posibilidad de que las Administraciones Públicas deberían tener la facultad de poder restringir la movilidad voluntaria del personal a áreas o sectores determinados en función de la especialidad de aquéllos. Así como la posibilidad de establecer mecanismos alternativos ante los eventuales problemas de exceso de personal tales como: medidas de amortización de vacantes, jubilaciones incentivadas, movilidad del personal o excedencias.

9ª) Establecer un listado básico de derechos y deberes para todos los empleados públicos²⁸². Destacando especialmente, respecto a los primeros, la necesidad de dotar al régimen retributivo de una mayor transparencia, equidad y vinculación a los objetivos de la organización y al rendimiento de los empleados²⁸³, o la conveniencia de clarificar diversas cuestiones de relevancia en materia de negociación colectiva²⁸⁴. Y respecto a los segundos, junto a la necesidad de reforzar el actual sistema de incompatibilidades, se plantea también el establecimiento de un catálogo básico de deberes inspirado en los más recientes códigos de ética y conducta del panorama internacional, en conexión con un régimen disciplinario más ágil y eficaz, revestido de todas las garantías necesarias²⁸⁵.

10ª) Respetar la autonomía de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales. Como se deriva de su carácter básico, debe permitir que este «mínimo común denominador» pueda ser adaptado a las necesidades de cada organización, aunque reforzando, asimismo, las relaciones entre las distintas Administraciones para afrontar sus problemas comunes y facilitar así la

²⁸² Un listado que además debería estar actualizado. Incorporando, específicamente, las recientes reformas en materia de conciliación de la vida profesional y familiar. O la defensa de la intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y moral.

²⁸³ En este sentido, además, se considera relevante que los límites generales del incremento anual de las retribuciones de los empleados públicos que pueden establecer las Leyes de Presupuestos Generales del Estado habrían de determinarse previa consulta a las Comunidades Autónomas y a los representantes de la Administración Local, al efecto de intentar una posición común para la negociación con los sindicatos. En el marco de esos límites presupuestarios y aplicando las retribuciones básicas comunes que establezca el Estado, las leyes que regulen la función pública de las diferentes Administraciones –del Estado, de las Comunidades Autónomas y Local- y de sectores especiales de la misma, tendrían que poder establecer una “cesta” de retribuciones complementarias que remuneren lo que el funcionario “hace” realmente y su productividad o “cómo lo hace”. Estableciendo, por lo demás, condiciones equivalentes para los contratados laborales a través de los convenio colectivos.

²⁸⁴ Entre las variadas consideraciones podemos citar: a) La previsión de una Mesa General de negociación entre todas las Administraciones Públicas, donde se negociara la legislación básica del Estado, las previsiones sobre empleo público de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y otros intereses en común. Considerando, incluso, la posibilidad de constituir asimismo Mesas para la negociación conjunta de las Entidades Locales y las Universidades de una misma Comunidad Autónoma; b) Clarificar las materias que pueden ser objeto de negociación, previa consulta con los sindicatos. Articulando sistemas de mediación y arbitraje para aquellos casos en que no se alcanzase un acuerdo. c) La posibilidad de reconocer legalmente la negociación conjunta para personal funcionario y laboral.

²⁸⁵ De otro lado, aunque referido específicamente al personal laboral, se plantea la necesidad de eliminar el despido improcedente en el empleo público. En cuyo caso, es decir, si el despido no fuera conforme a Derecho, el empleado tendría que ser readmitido.

movilidad de su personal entre éstas²⁸⁶. Teniendo en cuenta, además, y de forma particular, las peculiaridades de los empleados de la Administración Local²⁸⁷.

Como podemos comprobar, de este «decálogo» de recomendaciones que hemos sintetizado, son muchas y variadas las consideraciones aquí planteadas, y que viene a poner de manifiesto, en suma, la necesidad de una reforma de calado en nuestro modelo de empleo público, y dentro de éste de forma especial sobre nuestro concreto objeto de estudio²⁸⁸.

En consecuencia, disponemos de un buen «termómetro» para medir el alcance de la reforma que aquí se avecina, es decir, partimos de un buen diagnóstico de la situación actual, y se ha esbozado, con alto grado de concreción, la «hoja de ruta» que debería guiar la redacción del futuro Estatuto Básico del Empleado Público. Solo resta, por tanto, entrar ya a analizar la tan esperada Ley que ha de materializarlo. Esperando, por lo demás, que en esta ocasión, el legislador sepa estar a la altura de las circunstancias, y no se aparte por tanto, de las consideraciones aquí apuntadas.

Por nuestra parte, de ahora en adelante, estaremos bien «atentos» a cualquier desvinculación de las sugerencias contenidas en este Informe. Aunque teniendo también, muy presente, que la aprobación de esta Ley sólo

²⁸⁶ Incidiendo, en este sentido, en la necesidad de encauzar la relación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas (del Estado, CCAA y EELL) a través de una Conferencia Sectorial de Administración Pública.

²⁸⁷ Es decir, al elaborarse el Estatuto ha de tenerse muy presente las peculiaridades de los empleados público locales. Para que tengan, efectivamente, los mismos derechos y deberes básicos y el mismo régimen de incompatibilidades que el resto de los empleados públicos. Por otra parte, se establece que, salvo excepción justificada y sin menoscabar la autonomía de gestión de las Entidades Locales, la legislación de desarrollo aplicable a los funcionarios de las Entidades Locales debe ser aprobada por la respectiva Comunidad Autónoma.

²⁸⁸ Y es que, en efecto, como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, el tema de la carrera profesional sigue teniendo una especial relevancia para la ordenación de nuestra función pública. En este sentido, como expresamente destacó el Informe de la Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 102): «Cualquier análisis y reflexión sobre el empleo público debe hacer hincapié en la promoción profesional de las personas que lo integran, tanto si son funcionarios públicos como si se trata de personal laboral con contrato indefinido. Y ello por dos tipos de razones. En primer término, porque un buen diseño de carrera permite mejorar el rendimiento y la productividad del empleado público y, en definitiva, la eficacia de la Administración. En segundo lugar, porque de las posibilidades de carrera o promoción en el empleo público depende la motivación y satisfacción profesional de cada empleado e inclusive, en muchos casos, la permanencia misma en el empleo público».

significa un primer paso, importante pero no suficiente, en este largo camino que le queda por recorrer a nuestras Administraciones Públicas. Como expresamente señaló la Comisión de Expertos, «de poco vale aprobar un nuevo texto legal sobre el empleo público si no se aportan al mismo tiempo las políticas, los recursos y los medios que son necesarios para aplicarlo de manera coherente».

Por todo ello, a su juicio, el texto del Estatuto debería también «penetrar en la cultura administrativa de quienes tienen que aplicarlo y del conjunto de los empleados públicos. Debería asimismo impregnar los usos y actividades de los agentes sociales que defienden los diferentes intereses en presencia, intereses que deben compaginarse en todo caso con el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Pues, sin el concurso de los agentes sociales y de los propios empleados públicos, el éxito de cualquier reforma legal de este tipo es francamente incierto»²⁸⁹.

2. La efectiva plasmación del art. 103.3 CE: la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y la nueva técnica legislativa de bases estatales.

En abril del año 2007, como es ya por todos conocido, tuvo lugar la plasmación efectiva del mandato constitucional del art. 103.3 CE²⁹⁰. Así, casi

²⁸⁹ Y especialmente también, como señala (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 16), «requiere mejoras muy significativas en la gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas y un reforzamiento notable de las unidades administrativas que tienen la responsabilidad de esa gestión, que permita elevar sustancialmente la productividad. Corresponde a la sociedad y a quienes la representan en las instituciones decidir si y hasta qué punto se está dispuesto a hacer acopio de los recursos que precisa construir una Administración mejor». Este objetivo requiere, además, un esfuerzo de cooperación entre todas las Administraciones Públicas y, muy especialmente, entre las del Estado y las Comunidades Autónomas. También exige una cooperación más estrecha entre las Entidades Locales, ya que algunos de los problemas que tienen planteados sólo podrán resolverse eficazmente en el ámbito supramunicipal, y entre dichas Entidades y aquellas otras Administraciones. El Estatuto Básico, como se dirá, debe proporcionar algunos cauces para esa colaboración. Pero es responsabilidad de los gobernantes impulsarla».

²⁹⁰ No obstante, algunos autores discrepan de esta afirmación. Así, a juicio de ARROYO YANES («La provisión de puestos de trabajo y la movilidad en el Estatuto Básico del Empleado Público (arts. 78 a 84)», *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Dir. Salvador del Rey Guanter, Madrid, Ed. La Ley, 2008, pág. 795), el EBEP «no reúne las condiciones para recibir el calificativo de verdadero Estatuto, por no cumplir las exigencias en esta materia

treinta años después, se aprobaría la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP). Nos encontramos en el último año de la VIII Legislatura de nuestra democracia. Sin embargo, a diferencia de otras ocasiones, la cercanía de unas próximas elecciones no ha paralizado este nuevo proceso de elaboración y tramitación del, tan esperado, Estatuto Básico.

Así, y en correspondencia con el cronograma marcado al inicio de la Legislatura, es decir, con la composición de una Comisión de Expertos y la elaboración de un documento base en el que se contiene importantes consideraciones y recomendaciones sobre nuestro modelo de empleo público, varios borradores de Anteproyecto de Ley pasarán sobre la mesa, y tras un arduo proceso de tramitación parlamentaria, el EBEP verá definitivamente la luz²⁹¹.

Y es que, en efecto, como señala su Exposición de Motivos, «la dispersión de la legislación básica en varios textos aconsejaba, desde hace tiempo, su refundición en el marco de un modelo coordinado para las políticas de personal. Pero, además, desde que se aprobó la legislación de los años ochenta nuestra sociedad y nuestras Administraciones Públicas han experimentado muy profundas transformaciones que, junto a la experiencia acumulada desde entonces, hacían imprescindible una nueva reforma general. Así se intentó en 1999 mediante la presentación de un Proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública, que no llegó a tramitarse. Y así se lleva a cabo definitivamente mediante el presente texto, que ha sido elaborado tras un intenso período de estudio y reflexión, encomendado a la Comisión de expertos constituida al efecto y tras un no menos sostenido proceso de discusión y diálogo con los representantes de las Comunidades Autónomas y

impuestas por la Constitución Española de 1978 de que los funcionarios públicos cuenten con un estatuto jurídico definido». Sobre este tipo de críticas, especialmente por lo que respecta a la carrera profesional y los procedimientos de provisión, volveremos a detenernos más adelante.

²⁹¹ Concretamente, se elaboraron hasta dos borradores con fecha de 25 de noviembre de 2005 y 17 de abril de 2006. El proyecto de ley fue publicado el 8 de septiembre de 2006 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Y, tras un ardua tramitación parlamentaria, no será hasta el 9 de abril de 2007 cuando el Congreso apruebe el texto definitivo. Publicándose finalmente, en el BOE de 13 de abril de 2007, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

de otras Administraciones y con los agentes sociales y organizaciones profesionales interesadas. De uno y otro se deduce la existencia de un consenso generalizado a favor de la reforma y numerosas coincidencias sobre el análisis de los problemas que hay que resolver y acerca de las líneas maestras a las que dicha reforma debe ajustarse».

Se trata de un texto legal que contiene, como expresamente establece, «aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcionarial, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado»²⁹².

De esta forma, aunque sin merma de la aplicación de la legislación laboral general en lo que proceda y siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos en este punto, regula en el mismo texto legal «que articula la legislación básica del Estado sobre la función pública aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público. El presente Estatuto contiene, pues, también las normas que configuran esta relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7.^a de la Constitución».

²⁹² Esta dualidad de regímenes existente hasta la fecha, como añade, «presente también con unas u otras peculiaridades en la mayoría de los Estados europeos, suscita no obstante algunos problemas jurídicos y de gestión de personal, que no pueden dejar de contemplarse y regularse, en sus aspectos esenciales, por una ley que aspira a ordenar el sistema de empleo público en su conjunto. Es más, como la experiencia demuestra y la jurisprudencia de los Tribunales subraya, la relación laboral de empleo público está sujeta a ciertas especificidades y por eso algunos principios, como los de mérito y capacidad en el acceso, y ciertas normas de derecho público, como el régimen de incompatibilidades, vienen siendo de aplicación común al personal estatutario y al laboral. Más aun, la negociación colectiva del personal al servicio de las Administraciones Públicas, aunque separada para uno y otro tipo de personal hasta este momento, ha tenido como consecuencia una creciente aproximación de las condiciones de empleo que les afectan».

No obstante, hay que tener muy presente que, en desarrollo de este Estatuto Básico, «el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones, así como las normas aplicables a la Administración local, respetando en este último caso la autonomía organizativa de las entidades locales»²⁹³. Sin olvidar, asimismo, la negociación colectiva de los funcionarios públicos y del personal laboral, que «habrá de contribuir finalmente a concretar las condiciones de empleo de todo el personal al servicio de la Administración, como ya sucede en la actualidad».

Bajo este nuevo marco legal de carácter básico, y antes de dar paso al análisis de las novedades más sustanciales que se derivan del mismo, es importante abordar una cuestión previa, de gran trascendencia para la comprensión del EBEP. Nos referimos concretamente a la nueva técnica legislativa utilizada para delimitar las bases estatales en materia de empleo público, como así se desprende de los propios términos de su Exposición de Motivos.

Para ello, es decir, para poder entender la nueva lectura de las bases estatales que se deriva del EBEP, es preciso acudir, precisamente, a uno de los miembros que integraron la referida Comisión de Expertos, y ello porque como señala concretamente CASTILLO BLANCO, en el sentir de aquella Comisión «el Estatuto debería constituir una norma básica que permitiese a todas y a cada una de las Administraciones, sobre la base de un sustrato común de derechos y deberes de los empleados públicos, acometer las reformas específicas que requiriese la modernización de su sistema de empleo público permitiendo adaptar su modelo de empleo público a los requerimientos

²⁹³ Dichas leyes podrán ser, como asimismo señala, «generales o referirse a sectores específicos de la función pública que lo requieran. Entre estas últimas habrá que contar necesariamente las que afecten al personal docente y al personal estatutario de los servicios de salud, constituyendo, en relación a este último colectivo, norma vigente la Ley 55/2003, de 14 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, y asimismo su normativa de desarrollo, con independencia de la vocación universal de aplicación y de norma de referencia, en definitiva, del Estatuto Básico del Empleado Público. Por lo que se refiere al personal laboral, en lo no dispuesto por el Estatuto Básico, que regula las especialidades del empleo público de esta naturaleza, habrá de aplicarse la legislación laboral común».

y las finalidades de su propia organización. Las propuestas de la Comisión, por tanto y en esta línea, acogían distintas posiciones de lo que debía ser entendido como básico, verbigracia: en unos supuestos, el Estatuto debería contener normas de obligado cumplimiento; pero en otros casos dichas normas no tendrían sino un carácter habilitador, de directriz o meramente orientativo. Inclusive el texto final, y según lo ya expuesto, ha acogido otras funciones de lo básico, ciertamente más discutibles, como norma o menú dispositivo (véase, a título de ejemplo, las retribuciones complementarias) o de configuración de un estándar mínimo o supletorio».

Como aclara el autor, «lo que se pretendía era separar netamente la función constitucional específica de ordenación competencial atribuida al Estado a través de la legislación básica, de la función de regulación ordinaria en el ejercicio de sus competencias que no puede ni debe confundirse con la anterior. Se ha producido, con ello, un efecto indirecto en el legislador estatal de contención a la hora de establecer las bases del sistema de empleo público».

Lo cierto es que esta nueva técnica normativa ha producido un cierto desconcierto en algún sector doctrinal²⁹⁴, que amerita, al menos, una reflexión sobre la misma y desde luego ha planteado, sin duda, un debate que atiende a dos preguntas principales como señala expresamente: «Una primera que puede formularse en los siguientes términos: ¿Cuál ha de ser la función de la legislación básica?. Y una segunda que se formularía en la forma siguiente: ¿La característica de mínimo común denominador implica de forma necesaria que la legislación básica ha de constituir una norma de aplicación directa o, alternativamente, puede cumplir otras funciones sin perder dicha característica?». La respuesta a estos interrogantes, siguiendo a este autor, podemos sintetizarla en las siguientes notas esenciales que se derivan de los

²⁹⁴ De hecho, algunos autores se han manifestado críticos con una visión más estricta en esta materia de lo que significa la legislación básica. Véase a este respecto, PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho del Empleo Público*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2007, pág. 60, para quien la finalidad primordial de la reforma es mermar las competencias básicas del Estado; y, FONDEVILA ANTOLIN, J. «Reflexiones en torno al Informe para la preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público: especial referencia a la propuesta de reducción y alcance de lo básico», *REALA*, nº 298-299, 2005. Para quien, además, existen dudas de inconstitucionalidad de la norma por estas razones.

planteamientos del EBEP²⁹⁵.

1ª) El legislador del EBEP ha segregado la función de legislador básico de la de legislador ordinario, y en este sentido, sólo se refiere a aquellos aspectos estructurales del sistema de empleo público de todas las Administraciones Públicas. Remitiéndose, por tanto, a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones.

2ª) El EBEP contiene no sólo normas de directa aplicación en diversas materias sino también normas de carácter principal, directivo, orientativo y de estándar mínimo, que puedan ser fácilmente adaptables en el marco en el que han de actuar²⁹⁶. Y cuya eficacia, en consecuencia, dependerá de la capacidad de gestión de las Administraciones destinatarias de la norma. Todo ello se justifica, en suma, porque en materia de empleo público, el papel y funciones de la norma jurídica así como la intensidad de predeterminación normativa es inferior que en otros sectores del ordenamiento jurídico-administrativo.

3ª) El EBEP, así entendido, constituye un mínimo común denominador uniforme que responde a las funciones que ha de cumplir la legislación básica. Entre las cuales, no solo se encuentra la de establecer normas de aplicación directa sino, además, la de cumplir otras funciones adicionales:

- Una función principal, de establecer un conjunto de principios a los que debe ajustarse el legislador autonómico en la regulación de una determinada materia.
- Una función directiva, de precisión de fines, de delimitación de los objetivos que la legislación autonómica ha de cumplir y alcanzar, sin precisar

²⁹⁵ CASTILLO BLANCO, F. A., «El Estatuto Básico...», *op.cit.* págs. 77 y ss.

²⁹⁶ Y, en este sentido, como señala el autor (CASTILLO BLANCO, F. A., «El Estatuto Básico...», *op.cit.* pág. 82), el EBEP «es una norma principal (en cuanto al acceso al empleo público véase el artículo 55.2), es una norma directiva (por ejemplo, en relación a la evaluación del desempeño establecida en su artículo 20), o, asimismo, también cumple una función de estándar mínimo (artículo 48.1 en relación a los permisos de los funcionarios públicos) o, por referimos a un último supuesto, es también una norma que configura un menú dispositivo (véase, entre otros ejemplos, lo dispuesto en cuanto a las retribuciones complementarias en el artículo 24)».

necesariamente los instrumentos o fórmulas a través de los cuales éstos deban ser logrados.

- Una función orientativa, como norma dispositiva, que procede a detallar eventuales alternativas salvando, asimismo, la posibilidad de escoger otras vías similares que sirven a los mismos objetivos planteados en la legislación básica.
- Una función de estándar mínimo, a partir de la cual, el legislador autonómico ordena su regulación propia.

4ª) Esta nueva técnica legislativa de delimitación de las bases estatales plasmada en el EBEP es, por lo demás, respetuosa con el texto constitucional. Y ello por dos razones fundamentales:

- La primera, porque es al legislador estatal al que le corresponde, según la propia jurisprudencia del Alto Tribunal, delimitar lo que es básico con un amplio margen de definición a la vista de las circunstancias que acontecen en cada momento e, inclusive, a pesar de lo polémico que pueda resultar, de lo establecido en los propios Estatutos de Autonomía.
- La segunda, porque esta técnica legislativa de establecimiento de marcos y criterios ordenadores de carácter general, viene a aportar una buena solución para resolver, especialmente en materia de empleo público, la competencia compartida entre el legislador estatal y autonómico²⁹⁷.

²⁹⁷ Se podrá argumentar, y con razón, que a nada de eso se refiere la Constitución. Pues en ningún momento define ni el alcance ni las funciones que ha de cumplir la legislación calificada como básica. Ciertamente es así. Pero no es éste, a su juicio (CASTILLO BLANCO, F. A., «El Estatuto Básico...», *op.cit.* págs. 83 y 84), un argumento suficiente «para tachar de inconstitucional, o de omisión del ejercicio de las competencias estatales determinante de inconstitucionalidad, esa variedad de funciones a las que nos hemos referido. Tampoco, desde mi punto de vista, se invalida el carácter de mínimo común denominador de esa legislación. Al contrario, y al menos a mi juicio, es precisamente este un argumento favorable a la admisión de ese conjunto de funciones que cumpliría la legislación básica».

Otra cosa es que, como añade y como también se ha puesto de relieve por algunos autores, «hubiese sido deseable que el texto constitucional precisase mucho más certeramente los mecanismos de relación entre las distintas Administraciones públicas territoriales y, entre ellos, los mecanismos de delimitación del ejercicio por parte del Estado de esa competencia para determinar que es básico y las funciones que ésta ha de cumplir. Y con ello precisando,

Desde estos planteamientos, podemos afirmar que el resultado final plasmado en el EBEP, especialmente respecto a esta nueva técnica de delimitación de las bases estatales, ha seguido buena parte de las consideraciones plasmadas en el Informe de la Comisión, al menos en sus líneas principales.

Ahora bien, ello no quiere decir que, a lo largo del texto normativo, sí que puedan detectarse algunas soluciones cuya plasmación final podría haber sido mejor resuelta, y más concretamente, en cuanto al mayor o menor alcance de lo que deba entenderse por legislación básica. Como señala el autor citado, «si que puede reseñarse la distinta intensidad en su ejercicio a lo largo de las distintas materias que componen éste. Ciertamente, en unos casos, y como se ha expuesto está plenamente justificada. Las potestades de autoorganización y el margen de definición propio que ha de reconocerse a las distintas Administraciones públicas explican la misma por sí solas, pero tal vez no en otros casos, en más o en menos, donde si puede anotarse una no deseable heterogeneidad a la hora de emprender esa tarea»²⁹⁸.

En definitiva, y como tendremos ocasión de comprobar en las páginas que siguen, no todas las recomendaciones sugeridas por la Comisión han sido

asimismo, otras cuestiones que todavía no han acontecido, pero que mucho me temo se van a plantear en el futuro si, como es previsible, el legislador estatal, a la vista de los Estatutos ya aprobados y si éstos no son tachados seriamente de inconstitucionalidad, realiza un ejercicio mucho más mesurado de su competencia en la delimitación de lo básico y, sobre todo, del papel que ésta cumple. Y, entre ellas, y por poner una sola cuestión si admitimos la viabilidad de este conjunto de funciones a las que nos hemos referido, el eventual “efecto directo” de esta normativa básica en caso de incumplimiento en su regulación por parte del legislador autonómico y el papel de legislación supletoria que pudiese eventualmente cumplir la legislación estatal. Y una cuestión tampoco menor consistente en determinar si el legislador autonómico tiene algún plazo para el ejercicio de esa competencia. Como puede verse son numerosas las cuestiones que plantea este nuevo punto de vista y a la cual los publicistas habremos de dar respuesta en los próximos años».

²⁹⁸ CASTILLO BLANCO, F. A., «El Estatuto Básico...», *op.cit.* pág. 86. Afortunadamente, y si salvamos algunos aspectos, el resultado final del EBEP, como señala el autor, «es un paso, muy importante, en la buena dirección y un hito sin duda en la historia de nuestro empleo público». En este mismo sentido, se pronuncia PALOMAR OLMEDA, A., *El nuevo Estatuto del Empleado Público*, Pamplona, Ed. Thompson-Aranzadi, 2007, pág. 16, quien califica dicho texto como uno de los hitos más trascendentes en materia de ordenación de la función pública española. Otra cosa es, como señala CASTILLO BLANCO, «que el resultado final no haya quedado un tanto desdibujado en algunos aspectos concretos fruto del consenso con los actores políticos y sindicales que han intervenido en su elaboración final. Y que, en algunos casos, ese esfuerzo loable de entendimiento no haya hecho perder vigor a la reforma emprendida. Y es que es ahí, efectivamente, donde puede encontrarse la explicación a algunas importantes divergencias entre las soluciones propuestas y las finalmente plasmadas en el texto legal».

plasmadas en el texto final del EBEP. Ya sea por su paso por el iter parlamentario o ya sea por el deseo de alcanzar el mayor consenso entre los diferentes actores políticos y sindicales que participaron en su elaboración. Lo cierto es, en suma, que en determinados aspectos se ha suavizado o apartado del contenido de buena parte de las propuestas concretas allí contenidas. Por el contrario, y además, como señala SÁNCHEZ MORÓN, «se han introducido en la Ley preceptos que responden, como es fácil advertir, a preocupaciones pragmáticas y a la presión de entidades y organizaciones determinadas, y que limitan el impulso reformista inicial».

En suma, el EBEP compone, como tantas otras leyes, un mosaico de luces y sombras. Es obvio, como añade el autor, «que en no pocos aspectos el legislador ha subordinado el impulso reformista a los intereses en presencia y que en otros –quizás demasiados– ha huido de cuestiones conflictivas, remitiendo las decisiones a la legislación de desarrollo o utilizando fórmulas ambiguas. Puede que todo ello fuera necesario para alcanzar un amplio consenso político y con las organizaciones sindicales para sacar adelante la nueva Ley, impulsada –no se olvide– por un Gobierno sin mayoría absoluta en las Cámaras. Pero lo cierto es que algunas de las propuestas más innovadoras y concretas se han quedado en el camino o habrá de esperar a un momento posterior para concretarse, si acaso»²⁹⁹.

Por nuestra parte, nos corresponde ahora analizar propiamente el contenido de los preceptos de esta Ley. No obstante, de forma previa también, al análisis concreto que el legislador ha abordado a lo largo de la nueva normativa básica. Es preciso dejar apuntado, asimismo, otras cuestiones fundamentales para la mejor comprensión del EBEP. Se trata de unas premisas de partida que hay que tener muy presente para poder entender el significado y alcance de la reforma que se abre camino.

3. Otras premisas de partida para la mayor comprensión del EBEP.

²⁹⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Prólogo», *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 27 y ss.

3.1. El ámbito de aplicación y el sistema de fuentes aplicable al personal de las Administraciones públicas.

Bajo este epígrafe queremos hacer referencia, específicamente, al ámbito de aplicación que el EBEP despliega a lo largo de su articulado y las consecuencias que se derivan del mismo. Precisamente, de su ámbito de aplicación se deriva la propia filosofía y espíritu del EBEP, es decir, establecer unas reglas y principios comunes para todo el personal que presta sus servicios en la Administración Pública, con independencia del vínculo que les una a la organización, aunque respetando las lógicas diferenciaciones que, en uno y otro caso, deban establecerse como así viene señalando la doctrina más especializada en la materia (SÁNCHEZ MORÓN, CASTILLO BLANCO, PALOMAR OLMEDA, SALA FRANCO, JIMÉNEZ ASENSIO, etc.)³⁰⁰.

Y es que, en efecto, como señaló el Informe de la Comisión, si bien es cierto el hecho de que «en el personal de las Administraciones Públicas se integren tanto profesionales que son nombrados funcionarios como otros que tienen un contrato laboral», ello no puede hacernos olvidar que «unos y otros forman parte del empleo público, por el tipo de entidad para la que prestan sus servicios, y menos aun implica desconocer que el empleo público presenta

³⁰⁰ Para tener una visión de conjunto sobre el empleo público tras la aprobación del EBEP, sin ánimo de ser exhaustivo, pueden consultarse los siguientes trabajos: AA.VV., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007; AA.VV., *Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Luis Ortega Álvarez), Madrid, Ed. La Ley-El Consultor, 2007; AA.VV., *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local* (Coord. Alberto Palomar Olmeda), Granada, Ed. CEMCI, 2007; AA.VV., *Comentarios a la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Alberto Palomar Olmeda y Antonio Sempere Navarro), Pamplona, Ed. Aranzadi, 2008; AA.VV., *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Salvador del Rey Guanter), Madrid, Ed. La Ley, 2008; AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007* (Dir. José Luis Monereo Pérez), Granada, Ed. Comares, 2008; AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Ed. CEMICAL, 2008; AA.VV., *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico Castillo Blanco), Madrid, Ed. Iustel, 2009; FUENTETAJA PASTOR, J.A., «El Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Administración Pública*, N° 174, 2007, págs. 457-499; JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.: *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Madrid, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009; QUESADA LUMBREERAS, J., «Singularidades de la relación orgánica y de servicio. El empleo público local tras el EBEP», *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo IV (Dir. Santiago Muñoz Machado), Madrid, Ed. Iustel, 3ª Edición, 2011, págs. 3805-3908.

características y comporta exigencias que lo diferencian del empleo en el sector privado». Es éste también, dice, «un axioma universal, aplicable incluso en aquellos países en que las relaciones de empleo público se han laboralizado sustancialmente. Puesto que el empleador público, esto es, la Administración, no es una empresa privada sino que tiene un estatuto constitucional diferente, puesto que su función –y por ende, la de su personal– es en todo caso la de servir con objetividad los intereses generales y puesto que sus empleados son retribuidos con fondos públicos, forzoso es deducir algunas consecuencias de régimen jurídico aplicables por igual a todos ellos»³⁰¹.

Sin embargo, como aclara la propia Comisión, no se «proponía unificar la relación estatutaria y la relación laboral de empleo público en un régimen único, sino que el EBEP incluyera unos mismos principios y valores esenciales para el conjunto de los profesionales y trabajadores del sector público y unos mismos derechos y deberes básicos asimismo comunes, sin perjuicio de las normas específicas aplicables al personal funcionario o al personal laboral que,

³⁰¹ MAP: *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 19 y ss. De hecho, como señala el Informe, estas peculiaridades comunes del régimen jurídico del empleo público «se han venido reconociendo en buena parte por la legislación, a medida que se desarrollaba la dualidad de situaciones jurídicas mencionada, aunque siempre con cierto retraso.

Así, es claro hoy en día que cualquier empleado público debe ser seleccionado con observancia de los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad y en virtud de convocatorias públicas, pues la contratación laboral de una parte de ellos no puede ser una excusa para incumplir o relajar la aplicación de estos principios constitucionales.

Es evidente también en la actualidad que en la asignación de funciones y tareas o en el reconocimiento de categorías, retribuciones o derechos, ninguna autoridad o gestor público puede decidir de manera arbitraria, se dirija a personal funcionario o laboral.

Sin duda, la mayoría de los deberes que pesan sobre los funcionarios por su condición y por las funciones que realizan son también exigibles de los empleados públicos con contrato laboral que realizan funciones equivalentes, aunque no este así establecido legalmente de manera expresa. Unos y otros tienen ya en la legislación vigente un régimen común de incompatibilidades. Por igual se les aplican los derechos que reconocen las leyes en materia de prevención de riesgos en el trabajo y conciliación de la vida familiar y laboral, entre otras.

También en el caso de uno y otro grupo de empleados públicos y a efectos de la negociación colectiva de sus retribuciones deben respetarse los límites presupuestarios de contención del gasto público. No solo eso, sino que ha sido y es frecuente, a través de la negociación colectiva, una progresiva equiparación de las condiciones de empleo entre los funcionarios y contratados laborales al servicio de una misma Administración, en aspectos tales como categorías, niveles y promoción profesional, jornada y horario, vacaciones y permisos, derechos sociales, formación, régimen disciplinario y algunos otros.

Incluso se puede pensar que esta gradual equiparación de las condiciones de trabajo de los contratados laborales de las Administraciones Públicas a las de los funcionarios es una de las causas que explican la tendencia o preferencia de algunas de ellas por contratar la prestación de servicios y actividades públicas con empresas privadas».

justificadamente, proceda mantener»³⁰².

Desde este planteamiento, el EBEP reúne dos tipos de regulaciones en un solo texto legal. Por un lado, la legislación básica aplicable a la mayoría de los funcionarios públicos³⁰³. Por otro, y por primera vez en nuestra historia, el propio EBEP determina cuáles son las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y, más concretamente, establece el contenido de muchas de ellas, las que les son peculiares o características³⁰⁴. Así, la idea de elaborar un Estatuto «básico» para todos los empleados públicos constituye una de las líneas maestras o de los pilares en que se funda el EBEP.

En ese sentido, como ya señalamos, y así establece la propia Exposición de Motivos del EBEP, «el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado». Por todo ello, «sin merma de la aplicación de la legislación laboral general en lo que proceda y siguiendo las recomendaciones de los expertos, conviene regular en el mismo texto legal que articula la legislación básica del Estado sobre la función pública aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público». El Estatuto Básico contiene, pues, «también las normas que configuran esta relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7ª de la Constitución».

³⁰² MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 19 y ss.

Estas especialidades, como señala CANTERO MARTÍNEZ (*El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Madrid, Ed. Marcial Pons, , 2001, págs. 456 y ss.), «planteaban importantes problemas de legitimación. Todas ellas estaban siendo introducidas por obra de la jurisprudencia y, hasta el momento, sin ningún apoyo legislativo. Ello podía provocar un serio problema de compatibilidad con el principio de legalidad, que en este caso y tal como disponía el artículo 7 de la Ley de Funcionarios de 1964, exigía que la Administración se sometiera íntegramente al Derecho Laboral cuando actuara como empresario y celebrara un contrato de trabajo. Por otro lado, y lo que podía resultar todavía más comprometido, estas especialidades estaban motivando la aparición de una relación de trabajo especial *parestatutaria* para el personal laboral de la Administración».

³⁰³ Esta legislación básica es, conforme a nuestra tradición histórica y a las exigencias del artículo 103.3 de la CE (STC 99/1987, de 11 de junio), legislación administrativa, puesto que los funcionarios públicos tienen con la Administración un vínculo o relación de naturaleza estatutaria, regida por el Derecho administrativo (art. 9.1 EBEP).

³⁰⁴ Estas normas peculiares, en buena medida de común aplicación a los funcionarios públicos, forman a su vez parte de la legislación laboral y, como tales, se aprueban por el legislador estatal en virtud de las competencias exclusivas que le atribuye el artículo 149.1.7.ª de la Constitución.

Se ha procedido, en palabras de SÁNCHEZ MORÓN, «a una muy profunda equiparación del régimen jurídico aplicable a los funcionarios públicos y al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. El criterio fundamental para alcanzar ese resultado ha sido extender al personal laboral principios y reglas tradicionalmente propios del personal funcionario y no tanto, a la inversa»³⁰⁵.

De esta forma, los preceptos del EBEP se refieren en ocasiones a los empleados públicos en general, denominación que comprende a funcionarios y contratados laborales, otras veces se refieren *stricto sensu* a los funcionarios públicos y, por último, establecen en ocasiones reglas exclusivas para el personal laboral. De ahí, precisamente, que se utilice el concepto genérico de «empleado público». Este concepto no supone la sustitución de los de funcionario y personal laboral sino que tiene un mero significado funcional, en la medida en que comprende el conjunto de quienes desarrollan su actividad profesional o laboral en el seno de las entidades públicas.

Desde esta perspectiva, y conforme a la pretensión del EBEP de constituir un *corpus* único de derechos aplicables a todos los empleados públicos, cabe referirnos como señala CASTILLO BLANCO «a que el establecimiento de un listado único de derechos que sea común a los distintos tipos de empleados públicos, sólo resulta posible respecto de los derechos estrictamente que podríamos denominar como laborales, es decir, aquellos

³⁰⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Objeto y ámbito de aplicación», *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, , 2007, pág. 49.

En cualquier caso, como indica el autor, «la doble cualidad de normas de función pública y de legislación laboral que tienen al mismo tiempo muchos de los preceptos del EBEP acarrea consecuencias distintas a efectos del desarrollo y concreción de esos preceptos. En lo que se refiere a los funcionarios públicos, la legislación de desarrollo habrá de ser aprobada por las Cortes Generales (y, obviamente, por el Gobierno y otros órganos inferiores cuando se trate de reglamentos) o por las Comunidades Autónomas (leyes y reglamentos de función pública) en el ámbito de sus respectivas competencias».

En cambio, como añade, «por lo que se refiere al personal laboral, en lo no regulado por el EBEP habrá de aplicarse la legislación laboral general, esto es, las acordadas en convenio colectivo. Debe destacarse que la legislación laboral es o debe ser, necesariamente, legislación del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.7.^a de la Constitución, pues las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia en la materia. Sólo a través de los convenios colectivos que firmen con los representantes de sus empleados podrán las Comunidades Autónomas (y las Entidades Locales) participar en la adopción de normas (convencionales) que desarrollen el EBEP para el personal laboral».

derechos que son perfectamente reconocibles y aplicables a cualquier trabajador, como son el derecho a la retribución, a las vacaciones y permisos, a la protección en el trabajo, a la seguridad social, etc»³⁰⁶.

Prueba de ello, además, son las Instrucciones dictadas por el propio Ministerio de Administración Pública sobre la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración del Estado y sus organismos públicos, con fecha de 5 de junio de 2007, donde se establecen las normas del Estatuto aplicables al personal laboral³⁰⁷. Y posteriormente, ante la formulación de múltiples consultas por parte de las Entidades Locales sobre su aplicación en este nivel territorial, se han tenido que dictar también unos Criterios para la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración Local (curiosamente sin fecha de publicación y sin la denominación de Instrucciones) donde también se incide sobre la aplicabilidad de la normativa básica a este colectivo de trabajadores

³⁰⁶ CASTILLO BLANCO, F., «Los derechos individuales de los empleados públicos», *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 133 y ss.

Lo cierto es que los derechos laborales de los empleados públicos, han encontrado hasta ahora una regulación formalmente diferente, es decir, en diferentes textos normativos. No obstante, ha existido una tendencia progresiva, en lo que se refiere a los derechos laborales de unos y otros colectivos, personal laboral y personal funcionario fundamentalmente, de tal forma que su contenido se ha ido aproximando y en numerosos sectores del empleo público puede decirse que son prácticamente los mismos. Esa progresiva equiparación se ha realizado gracias a la admisión de procesos similares a los de la negociación colectiva en el ámbito de la función pública y que han de alguna forma «laboralizado» el régimen jurídico de ésta. Y junto a ello también se ha producido otra tendencia consistente en que la legislación más recientemente dictada, como son las normas para conciliación de la vida familiar y laboral o la de prevención de riesgos laborales, se aplican indistintamente a ambos colectivos sin distinción del régimen jurídico aplicable a su relación profesional.

Y lo cierto es también que hasta el momento de la aprobación del EBEP era un lugar común tanto en la jurisprudencia como en la propia doctrina subrayar que, a diferencia de la relación contractual donde los derechos y deberes son negociados y fijados por las partes, en la relación de servicio que une al funcionario con la Administración, los derechos y deberes tenían su origen en un acto condición (nombramiento del funcionario público) que colocaba a su destinatario en una situación legal y reglamentaria: el estatuto funcional.

Sin duda, como expresa CASTILLO BLANCO, «este planteamiento carecía de una lógica suficiente y mucho menos justificada, al menos en lo que se refiere al grueso de los derechos laborales, en el sector público donde convivían dos colectivos (personal laboral y funcionarios públicos) sujetos a un distinto régimen jurídico pero que no justificada por sí mismo dicha diferenciación en la mayoría de esos derechos. Precisamente por esta razón se habían producido dos consecuencias progresivas, como ya hemos señalado: de un lado, la equiparación a través de la negociación de ambos colectivos en numerosos sectores del empleo público; de otro, un tratamiento común a ambos colectivos en lo que se refería a condiciones laborales derivadas de la protección de bienes jurídicos que, como a título de ejemplo sucede con la conciliación de la vida familiar y laboral, no ameritaban distinción alguna».

³⁰⁷ Véase en este sentido la RESOLUCIÓN de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las citadas Instrucciones.

del sector público³⁰⁸.

Pero es que, además de este ámbito subjetivo, la regla general del EBEP es asimismo su aplicación al personal de toda Administración o entidad que, jurídicamente, tenga carácter público. Lo esencial, como señala SÁNCHEZ MORÓN, es que se trate de «entes con personificación jurídica de Derecho administrativo y no de Derecho civil o mercantil. En consecuencia, están incluidos también en esa expresión las entidades públicas empresariales (a que se refieren los artículos 53 y siguientes de la LOFAGE y algunas leyes autonómicas), cuyo personal es laboral en su mayor parte»³⁰⁹.

No se aplica, en cambio, a sociedades y fundaciones del sector público,

³⁰⁸ En el mismo sentido que las Instrucciones mencionadas, los Criterios por el MAP para la aplicación del EBEP en el ámbito local, establece las siguientes indicaciones: 1. Acceso al empleo público del personal laboral (artículos 57.4 y 61.7): La selección del personal laboral se rige por las normas del EBEP, con la siguiente peculiaridad: Los extranjeros con residencia legal en España pueden acceder al empleo público como personal laboral, en iguales condiciones que los españoles. Este principio está ya contemplado en el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 41/2000, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; 2. Régimen disciplinario del personal laboral (artículos 93-98): El régimen disciplinario del Título VI1 del EBEP se aplica íntegramente al personal laboral. En lo no previsto en dicho Título se aplicará la legislación laboral; 3. Despido improcedente (artículo 96.2): Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido disciplinario acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave; 4. Provisión de puestos y movilidad (artículo 83): La provisión de puestos y la movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo establecido en los convenios colectivos aplicables y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera; 5. Situaciones del personal laboral (artículo 92): Los convenios colectivos podrán determinar que el Título VI «Situaciones administrativas» se aplique al personal incluido en sus respectivos ámbitos de aplicación en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores.

Del mismo modo, hay que tener en cuenta otros documentos de interés publicados asimismo por el MAP a fin de esclarecer la correcta interpretación de los preceptos del EBEP y en los que se contienen también diversas referencias al personal laboral. Así, podemos encontrar el Informe de 13 de noviembre de 2007 de la Secretaría General para la Administración Pública sobre la aplicación del art. 48 de la Ley 7/2007, de 13 de abril que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas; la Instrucción conjunta de 15 de noviembre de 2007 de las Secretarías Generales para la Administración Pública y de Presupuestos y Gastos sobre procedimiento de autorización de contratos de personal laboral y nombramiento de funcionarios interinos; o, por poner un último ejemplo, la relación de principales consultas sobre el EBEP que periódicamente resuelve la Dirección General de la Función Pública.

³⁰⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Objeto y ámbito...», *op.cit.*, pág. 49.

También están incluidos los entes públicos de naturaleza o régimen especial, entre ellos las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (con las excepciones que veremos más adelante). O por poner un último ejemplo, también se aplica al personal propio de mancomunidades municipales y consorcios públicos (salvo que éstos tengan, según sus estatutos, forma jurídica de sociedad, como a veces se establece), así como al personal de Comarcas, Cabildos y Consejos Insulares, y otras agrupaciones de municipios.

sino en aquellos aspectos previstos por la disposición adicional primera del EBEP. Así, se aplica al personal de las entidades del sector público empresarial y fundacional, los principios contenidos en Código de Conducta de los empleados públicos, los principios rectores del acceso al empleo público y de la selección (pero no las demás reglas de detalle) y la reserva de vacantes para personas con discapacidad. En lo demás, se aplica el Derecho del trabajo común³¹⁰.

La cuestión tiene gran importancia pues, como sostiene este autor, «es de prever que la creación de este tipo de sociedades y fundaciones en mano pública siga en aumento. Más aún, una de las razones por las que se ha venido produciendo la huida del Derecho público, inclusive en el ámbito de la organización, y la preferencia por fórmulas características de la empresa privada es, justamente, la mayor flexibilidad del régimen de personal»³¹¹. De esta forma, al menos en las referidas materias, sí les será de aplicación el EBEP³¹².

³¹⁰ Desde esta perspectiva, como se expresó en el Informe de la Comisión, no es aceptable que este tipo de opciones organizativas persiga o tenga como consecuencia la inaplicación de los principios constitucionales. De hecho, la legislación reciente ha reaccionado frente a esta situación y de ahí que la Ley de Fundaciones (art. 46.4) prevea, por lo que se refiere al sector público estatal, que la selección de su personal debe realizarse con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la correspondiente convocatoria.

Del mismo modo, y para el caso de las entidades del sector empresarial público, el propio Derecho Comunitario en su Directiva 2004/18/CE establece la exigencia de aplicar los principios de la contratación pública (publicidad, igualdad y competencia). En efecto, el concepto comunitario de Administración está más orientado sobre una idea más funcional y objetiva que subjetiva. De este modo, la noción de organismo público que preside el elemento subjetivo en materias como la contratación pública o la prestación de servicios de interés económico general, no se identifica con el concepto nacional de Administración pública sino que es más amplio y flexible, en el que tanto las empresas del sector público como operadores privados pueden tener cabida.

En este sentido, el concepto clave para la contratación pública es la noción de «poder adjudicador» que, a su vez, deriva del concepto comunitario de «organismo público». Así, según la Jurisprudencia del TJCE, para ser calificada de organismo de Derecho Público en el sentido de las Directivas comunitarias, una entidad debe cumplir tres requisitos acumulativos, que se desprenden de la STJCE de 15 de enero de 1998 «*Mannesmann Anlagenbau Austria y otros*» o la STJCE de 15 de mayo de 2003 «*Comisión/España*», a saber: a) Ser un organismo creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil; b) Tener personalidad jurídica; c) Que su actividad dependa estrechamente del Estado, de los entes territoriales o de otros organismos de Derecho Público.

³¹¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Objeto y ámbito...», *op.cit.*, pág. 79.

³¹² En esta misma línea, como expresó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/1983, hay que tener en cuenta que la noción de poderes públicos que utiliza nuestra Constitución (arts. 9, 27, 39 a 41, 44 a 51, 53 y otros) sirve «como concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo. Esta noción no es sin duda coincidente con la de servicio público, pero lo «público»

Queda claro, por tanto, que el EBEP sí se aplica no sólo al personal funcionario sino también al laboral de todas las Administraciones y entidades públicas, con personalidad jurídica pública, y eso es lo importante. Puesto que el EBEP, como normativa básica en materia de función pública, se aplica también al conjunto de trabajadores que desarrollan su actividad profesional o laboral en el seno de las entidades públicas vinculadas o dependientes de cualquier Administración Pública³¹³. Este es, en definitiva, el planteamiento que se deriva del EBEP y no otro. Por mucho que algunos sectores doctrinales estén empeñados en desvirtuar la filosofía y espíritu del Estatuto Básico.

Desde estos planteamientos, y sin perjuicio de las distinciones que era necesario establecer para cada tipo de personal que presta sus servicios en la

establece entre ambas una conexión que tampoco cabe desconocer, pues las funciones calificadas como servicios públicos quedan colocadas por ello, y con independencia de cuál sea el título (autorización, concesión, etc.) que hace posible su prestación, en una especial relación de dependencia respecto de los poderes públicos».

Esta relación, sigue diciendo el Tribunal Constitucional, «se hace tanto más intensa, como es obvio, cuanto mayor sea la participación del poder en la determinación de las condiciones en las que el servicio ha de prestarse y en la creación, organización y dirección de los entes o establecimientos que deben prestarlo. Cuando el servicio queda reservado en monopolio a un establecimiento cuya creación, organización y dirección son determinadas exclusivamente por el poder público, no cabe duda de que es éste el que actúa, a través de persona interpuesta, pero en modo alguno independiente. La necesidad de hacer más flexible el funcionamiento de estos entes interpuestos puede aconsejar el que se de a su estructura una forma propia del Derecho privado y que se sometan a éste los actos empresariales que debe llevar a cabo para el ejercicio de su función, pero ésta, en cuanto dirigida directamente al público como tal, ha de entenderse vinculada al respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución, según dispone el artículo 53.1 de ésta y, en consecuencia, los ciudadanos protegidos también frente a ella con los instrumentos que el ordenamiento les ofrece para salvaguarda de sus derechos fundamentales frente a los actos del poder».

Precisamente es, desde esta línea jurisprudencial, por la que el EBEP viene a reforzar estas garantías y principios constitucionales del conjunto del personal que desempeña funciones en este tipo de entidades. Y ello, al menos, por lo que se refiere a los principios rectores de acceso al empleo público, a las medidas de integración de las personas con discapacidad y los valores de ética y conducta que han de quedar salvaguardados por el conjunto de los empleados públicos que, de una forma u otra, presta sus servicios en las Administraciones públicas.

³¹³ El criterio fundamental para alcanzar ese resultado ha sido, como señala SÁNCHEZ MORÓN, «extender al personal laboral principios y reglas tradicionalmente propios del personal funcionario y no tanto, a la inversa» («Objeto y ámbito de...», *op.cit.*, pág. 49).

En efecto, como señaló el Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, Comisión) «no se proponía unificar la relación estatutaria y la relación laboral de empleo público en un régimen único, sino que el EBEP incluyera unos mismos principios y valores esenciales para el conjunto de los profesionales y trabajadores del sector público, sin perjuicio de las normas específicas aplicables al personal funcionario o al personal laboral que, justificadamente, proceda mantener» (MAP, *Informe de la Comisión...*, *op.cit.* págs. 89 y ss.).

Administración Pública, ya fuere por razones objetivas o funcionales, el EBEP ha procedido a establecer un bloque común de normas para ambos tipos de personal en múltiples aspectos y favoreciendo, en otros, que la igualdad de las condiciones de empleo para profesionales de similar categoría y especialidad se alcance a través de la negociación colectiva. A través de dichas normas, en definitiva, la correcta interpretación del EBEP debe clarificar el régimen aplicable a los empleados públicos con contrato laboral allí donde todavía está confuso, sin perjuicio de remitirse al Estatuto de los Trabajadores (ET) y al resto de la normativa laboral común como legislación subsidiaria³¹⁴.

Y es que si bien es cierto que el EBEP, como no podía ser de otra forma, deja claro que las normas contenidas en el mismo no completan el régimen jurídico aplicable al personal al servicio de las Administraciones

³¹⁴ Desde esta perspectiva, el art. 14 del EBEP establece que los «empleados públicos» tienen un conjunto de derechos de carácter individual «en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio». De esta forma, se enumeran los siguientes derechos: a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera; b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional; c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación; d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio que procedan; e) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar; f) A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos; g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales; h) Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral; i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico; l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, en los términos regulados en la Ley 35/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (art. 3.1); m) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias; n) A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables; o) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación; p) A la libre asociación profesional; q) A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Como podemos comprobar, y con la única excepción lógica del derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, el resto de derechos individuales contenidos en el EBEP son, en principio, de común aplicación para el personal laboral y funcionario.

Sin embargo, hay que tener muy presente también que el listado establecido en el artículo 14 del EBEP no agota los derechos reconocidos a los empleados públicos. De un lado, porque la propia legislación sectorial puede reconocer otros derechos que no se establecen en ese listado básico. De otro, porque nada impide, dado el carácter del EBEP, que la propia legislación de desarrollo de las distintas Administraciones Públicas pueda adicionalmente establecer otros derechos no establecidos expresamente en este listado. Por último, porque, asimismo, y en forma paralela, la negociación colectiva del personal laboral puede desarrollar el contenido mínimo y básico de estos derechos.

Públicas como se deduce de su art. 7. No es menos cierto también que el propio Estatuto deja bien claro desde el principio que su objetivo fundamental es, además de establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación, el de determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (art. 1.1 y 2).

Así, desde mi punto de vista y siguiendo en esta cuestión a SALA FRANCO, considero que la normativa aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas sería la siguiente (arts. 7 del EBEP y 3.1 del ET)³¹⁵:

- a) En primer lugar, las normas del EBEP y el resto de legislación de empleo público que no ha sido derogado por éste, tanto las generales referidas a todos los empleados públicos (personal funcionario y personal laboral), como las específicas referidas exclusivamente al

³¹⁵ SALA FRANCO, T., «El personal laboral. La relación laboral de empleo público», *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, , 2007, pág. 119.

En este punto hay que tener en cuenta, como señala el autor, el art. 2.1 referido al ámbito de aplicación del EBEP, cuando señala que «este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas», enumerando a continuación una serie de Administraciones y sectores públicos (Administración General del Estado –Civil, Militar y de Justicia–, Administraciones de las Comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla –incluyendo la Administración Sanitaria y Docente–, Administraciones de las Entidades Locales, Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculada o dependientes de «cualquiera de las administraciones Públicas» y Universidades Públicas) y dejando al margen a otros (Administraciones Legislativas de las Cortes Generales y de las Comunidades Autónomas, Órganos Constitucionales del Estado y Organismos Estatutarios de las Comunidades Autónomas y Banco de España y Fondos de garantía de Depósitos en Entidades de Crédito), con lo que pudiera parecer que excluye del régimen jurídico de la nueva relación laboral especial al personal laboral de las Administraciones Públicas no enumeradas en el art. 2.1.

Sin embargo, a juicio del autor («El personal laboral...», *op.cit.*, pág. 118 y ss.), los arts. 1.2 y 7 del EBEP pueden y deben ser interpretados «en un sentido totalizador y comprensivo del personal laboral de todas las Administraciones Públicas, con inclusión del personal laboral que trabaje en esas Administraciones y sectores públicos no enumerados en el art. 2.1, dado que el art. 4, cuando habla del “personal con legislación específica propia”, se refiere exclusivamente al personal funcionario y no laboral».

Tan sólo queda expresamente excluido por el EBEP, el personal laboral de la Sociedad estatal Correos y Telégrafos, que se regirá «por la legislación laboral y demás normas convencionalmente aplicables» (art. 5). Y, del mismo modo, el personal directivo que fuera personal laboral por así haberlo establecido las Leyes de Función Pública dictadas en desarrollo del EBEP, estará sometido al régimen aplicable a la relación laboral especial de alta dirección (Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, que regula la relación laboral especial de alta dirección).

personal laboral³¹⁶.

- b) En segundo lugar, la legislación laboral común, esto es, el Estatuto de los Trabajadores y demás normas laborales concordantes.
- c) En tercer lugar, los convenios colectivos aplicables.
- d) En cuarto lugar, el contrato individual de trabajo y la costumbre local y profesional con base en el art. 3.1 c) y d) del ET.

Este es el esquema a seguir en el sistema de fuentes aplicable al personal de las Administraciones Públicas que están unidos a ellas por un vínculo de naturaleza laboral³¹⁷. Ahora bien, el orden de prelación en este sistema de fuentes dará preferencia a un tipo de normas u otras (EBEP y régimen jurídico laboral) en función de la materia concreta ante la que nos

³¹⁶ En este sentido, como señala el autor, hay que tener presente que las disposiciones del EBEP relativas al personal laboral poseen naturaleza laboral, como señala la disposición final primera: «Las disposiciones de esta Ley se dictan al amparo del art.149.1.7ª de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral». Lo que significa que una Comunidad Autónoma no podrá regular esta relación laboral especial de su personal laboral al desarrollar el EBEP con su Ley de Función Pública Autónoma, dado el monopolio normativo exclusivo y excluyente del Estado en materia laboral.

³¹⁷ Hay que advertir, no obstante, que esta postura no es la que mantienen todos los autores. Así, para BOLTAINA BOSCH (*El personal de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público*, Barcelona, Ed. CEMICAL, Estudios de Relaciones Laborales nº 5, 2010, págs. 20-21), «el operador jurídico deberá aproximarse al estudio del personal laboral a través de un conjunto normativo plural; en primer término, el propio EBEP –que podría considerarse como una norma “especial”– aunque con una extensión limitada; en segundo lugar, el conjunto de legislación laboral existente en España. En este último caso, no parece que el EBEP pretenda reconducir a tal legislación a un papel de supletoriedad –salvo supuestos específicos así determinados en algunos preceptos– sino que entiende que es una fuente primaria».

A partir de ello, a juicio del autor, «el EBEP introduce un tercer factor en este sistema: el reconocimiento claro y expreso de la negociación colectiva, en ocasiones con referencia expresa al “convenio colectivo” (así, artículo 83 EBEP) y otras a las “normas convencionalmente aplicables”».

Finamente, concluye, «aunque no aparece expresamente indicado en el título I del EBEP, también el contrato de trabajo juega un papel, que sin embargo en el ámbito público deberá ser mucho más reducido que en el privado, aunque no impide dificultades aplicativas debido a la ambivalencia de algunos preceptos, del que es buen ejemplo el artículo 27, al señalar que la “determinación” de aquella retribución –es decir, expresión más amplia que la simple estructura de conceptos– se realizará conforme a la legislación laboral, el convenio colectivo y el contrato de trabajo».

Desde este planteamiento, el autor realiza una tarea de aproximación para determinar en cada uno de los aspectos nucleares de la relación laboral, qué norma jurídica (EBEP, legislación laboral, contrato de trabajo o convenio colectivo) es aplicable a las diferentes instituciones que prevé el Estatuto básico y a cuyo trabajo nos remitimos para tener otras visiones del mismo problema.

encontremos. Pero dejando bien claro, no obstante, que en todos los campos de que se compone el sistema de empleo público, la normativa común e inspiradora de todas las demás que la complementen o desarrollen será el propio Estatuto Básico³¹⁸.

Por todo ello, a mi parecer, una primera consecuencia es la que podemos poner de manifiesto. Desde mi punto de vista, aunque el EBEP no lo haya recogido expresamente, el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración Pública constituye materialmente una relación laboral especial de empleo público³¹⁹.

De hecho, así lo apuntaba ya la Comisión de Expertos a modo de necesidad legislativa cuando señala que: «Por lo que se refiere al personal laboral al servicio de las Administraciones y Entidades Públicas, que se ha incrementado paulatinamente y que, previsiblemente, seguirá siendo numeroso, el principal problema que se plantea hoy es de inseguridad jurídica sobre el régimen que le es aplicable». Esta inseguridad deriva del hecho de que «mientras la Administración, como empleadora o parte de un contrato de trabajo está sometida en principio al derecho laboral, en razón de su estatuto constitucional no puede dejar de estar sometida también al derecho público o administrativo».

³¹⁸ En el mismo sentido, se manifiesta también CANTERO MARTÍNEZ en su trabajo «Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de la Administración Pública», en *Estatuto Básico del Empleado Público* (obra colectiva dirigida por Luis Ortega Álvarez), La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2007.

³¹⁹ Como establece el art. 2 i) del ET, se considerarán relaciones laborales de carácter especial: «...i) Cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una Ley».

En este sentido, la única referencia expresa contenida en el EBEP sobre esta relación laboral especial se contiene en el art. 13.4 cuando regula la figura del personal directivo: «Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección».

En todo caso, como señala BOLTAINA BOSCH (*El personal laboral...*, op.cit., pág. 57), «como empleado público que es y pese a que la normativa laboral especial le ofrezca algunas garantías de las que carecen sus homólogos directivos funcionarios –así, la indemnización que se pacte, que en todo caso deberá respetar las limitaciones presupuestarias y estar sujeta al principio de transparencia–, quedará sujeto a las restricciones impuestas por tal normativa de empleo público, tanto en el acceso como en la determinación de sus condiciones, y a un régimen de incompatibilidad absoluta con el desempeño de otra actividad privada».

Sobre este tema, resulta de gran interés la obra de JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración local*, CEMICAL, Estudios de Relaciones Laborales nº 4, Barcelona, 2009.

Todas estas excepciones o modulaciones de la legislación laboral, como señala, «aproximan el contenido de la relación jurídica de los empleados públicos con contrato laboral a la de los funcionarios, aproximación que también se produce de hecho en virtud de los convenios colectivos firmados en el ámbito de las diferentes Administraciones Públicas, que a menudo establecen condiciones de empleo para los laborales muy semejantes a las de los funcionarios y directamente inspirada en la legislación aplicable a estos últimos».

De lo que se deriva, a juicio de la Comisión, la necesidad de que el EBEP «debería dar carta de naturaleza legal a este proceso de ósmosis o acercamiento, estableciendo una regulación común para ambos tipos de personal en múltiples aspectos y favoreciendo, en otros, que la igualdad de las condiciones de empleo para profesionales de similar categoría y especialidad se alcance a través de la negociación colectiva». De esta forma, al igual que han de existir algunas normas específicas para los funcionarios, también han de recogerse en el EBEP «otras singulares para el personal laboral, que, junto a las comunes aplicables a éste y aquéllos, configuran lo que podemos denominar una “relación laboral especial” de empleo público»³²⁰.

No obstante, a pesar de que el EBEP no haya recogido expresamente tal caracterización del régimen jurídico del personal laboral del sector público. No parece poco razonable considerar que el Estatuto Básico viene a consolidar una relación laboral especial, en este caso de empleo público, aunque lamentablemente sólo lo sea en un sentido material. De esta forma, como también señalan SEMPERE NAVARRO y LUJÁN ALCARÁZ, «formalmente la relación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas es una relación laboral común, aunque materialmente presente peculiaridades a

³²⁰ MAP: *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 57 y ss.

En consecuencia, la Comisión proponía que «se regulen en el Estatuto Básico del Empleado Público las peculiaridades de la relación laboral especial de empleo público, relativas a la contratación, promoción interna, derechos y deberes básicos, negociación colectiva y extinción de la relación laboral, entre otros extremos, además de las que sean aplicables en común a todos los empleados públicos, sin perjuicio de la aplicación subsidiaria de la legislación laboral general».

causa justamente de la aplicación a la misma de principios, reglas y soluciones establecidas en el EBEP»³²¹.

Todo ello teniendo en cuenta, además, que este sistema de aproximación de las condiciones de empleo de funcionarios públicos y personal laboral encuentra su apoyo más fuerte, como señala JIMÉNEZ ASENSIO, «en la viabilidad de su refuerzo a través de la negociación colectiva»³²².

Precisamente, esta articulación de las fuentes aplicables al personal laboral del sector público, cargada de ambigüedades y complejos juegos de interacción entre el EBEP y la legislación laboral, es la que plantea no pocos problemas para la aplicación del Derecho al caso concreto. La prueba más clara, y a buen seguro que no será la última, la podemos encontrar probablemente en alguno de los pronunciamientos judiciales más recientes³²³.

³²¹ SEMPERE NAVARRO, A.V; LUJÁN ALCARÁZ, J., «Objeto y ámbito de aplicación», *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007*, Granada, Ed. Comares, 2008, pág. 142.

El resultado final del EBEP consiste, como señalan estos autores, en «una opción legislativa por un sistema mixto, no totalmente unificado ni totalmente disgregado, del que el art. 7 del EBEP, al tratar de concretar cuál es la normativa aplicable al personal laboral, no sólo constituye la prueba más evidente (arts. 19.2, 27, 32 y 77 del EBEP), sino también la primera consecuencia. Entre la opción por un modelo uniformador y otro de separación de regímenes jurídicos, el legislador ha preferido un modelo ecléctico. La decisión parece razonable y mesurada, aunque sin duda no evitará los conflictos que tradicionalmente ha venido suscitando la dualidad de regímenes jurídicos ante prestaciones de trabajo idénticas en un mismo ámbito administrativo».

Véase también, en el mismo sentido, el trabajo de CANTERO MARTÍNEZ, J., «Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de la Administración Pública», en *Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Luis Ortega Álvarez), Madrid, Ed. La Ley-El Consultor, 2007.

³²² JIMÉNEZ ASENSIO, R.; CASTILLO BLANCO, F., *Informe sobre el empleo...*, op.cit., pág. 28. Como señala el autor: «En ocasiones es el propio EBEP el que “invita” al Convenio colectivo para que extienda la aplicación de un determinado ámbito también al personal laboral (por ejemplo, el artículo 92 EBEP en materia de situaciones administrativas, siempre que estas sean compatibles con la regulación del Estatuto de los Trabajadores). En otras ocasiones, el propio EBEP omite cualquier modulación entre laborales y funcionarios, lo que da a entender que la unificación del régimen jurídico se producirá vía legislación o por medio de la negociación colectiva (responsabilidad disciplinaria)».

³²³ Nos referimos concretamente al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre. Donde se considera que el EBEP se aplica «muy excepcionalmente» al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Al respecto puede verse el trabajo de QUESADA LUMBRERAS, J., «¿Es aplicable el EBEP al personal laboral?: Comentario al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 38, 2011. En el mismo sentido, se pronunció también la Comisión de Expertos (MAP: *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 57 y ss.), cuando señala que «la mencionada tensión entre los principios del derecho laboral y del derecho administrativo ha venido siendo resuelta, no sin algunas contradicciones, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no puede dejar de tener en cuenta las exigencias de los principios constitucionales de mérito y capacidad, legalidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, entre otros, cuando de

Todo este estado de cosas no hace sino que llevarnos a una segunda reflexión, que se conecta, a su vez, con otro problema de fondo que aquí también se plantea. Y es que, en efecto, la unificación relativa de principios y normas sobre el empleo público llevada a cabo por el EBEP, carece de un correlato en el plano jurisdiccional.

A ello se une, como expresa asimismo JIMÉNEZ ASENSIO, «que quienes desempeñan las funciones jurisdiccionales (Magistrados del Contencioso-Administrativo o de lo Social) tienen una mirada parcial sobre los problemas de empleo público, mucho más sesgada por el ordenamiento jurídico que han de aplicar más que por las singularidades y especificidades del empleador (la Administración Pública)»³²⁴.

Esta situación, como la que tenemos en presencia y así lo advierte también SÁNCHEZ MORÓN, «puede suponer que unos mismos preceptos se interpreten, quién sabe si de manera diferente, en el orden contencioso-administrativo y en el orden social. El problema, de plantearse, debería llevar a establecer soluciones novedosas para la unificación de doctrina».

Por todo ello, pensando en el futuro y para evitar nuevos conflictos interpretativos, como señala este autor, podría pensarse «en la creación de órganos judiciales especializados en materia de empleo público, que absorban todo el contencioso sobre la materia, ya afecte a personal funcionario o al personal laboral. Una solución ésta que sería similar a la que se ha arbitrado en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante la creación de un Tribunal de la Función Pública (Decisión del Consejo de 2 de noviembre de 2004), que es una Sala del Tribunal de Primera Instancia especializada en la resolución del contencioso en materia de función pública de la Unión

empleo público se trata».

³²⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R.; CASTILLO BLANCO, F., *Informe sobre el empleo...*, op.cit., pág. 28. Por ello, como señala el autor, «la existencia de un único orden jurisdiccional que conociera las reclamaciones judiciales en materia de empleo público es una necesidad objetiva que, aunque compleja en su instauración, no debería ser echada en el olvido».

Europea»³²⁵.

3.2. El efecto diferido del EBEP.

Cabe destacar asimismo una última puntualización no menos importante, en cuanto a la aplicación del EBEP en el tiempo. En este sentido, es preciso destacar que la Disposición Derogatoria Única del EBEP establece que disposiciones legales del Estado quedan expresamente derogadas, y en virtud de la cláusula general derogatoria quedan también derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a él y, entre ellas, las autonómicas. Pero las que no entren en directa contradicción con sus preceptos siguen en vigor.

Hasta aquí lo normal, como señala SÁNCHEZ MORÓN, «tratándose el EBEP de una Ley básica y de contenido principal en muchos casos, que necesita de otras leyes y reglamentos de desarrollo para su efectiva aplicación. Ahora bien, el apartado 2 de la disposición final cuarta se cuida de precisar que las normas del EBEP sobre carrera profesional, promoción interna, evaluación del desempeño, derechos retributivos y estructuración del empleo público sólo “producirán efectos” a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto»³²⁶.

³²⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Objeto y ámbito de...», *op. cit.*, pág. 52.

Mientras esa reivindicación algún día se alcanza, como deja apuntado JIMÉNEZ ASENSIO (*Informe sobre el empleo...*, *op.cit.*, pág. 28), «pudieran promoverse algún tipo de medidas previas que actuaran de filtro para no residenciar en las respectivas jurisdicciones asuntos de naturaleza menor que terminan colapsando más aún nuestros ya sobrecargados órganos jurisdiccionales. A tal efecto, la creación de algunos órganos administrativos con cierta independencia en su composición y dotados de la suficiente autoridad profesional pudiesen tal vez actuar como medios de paliar la judicialización de conflictos de personal o, al menos, como instancia de disuasión, siempre que sus resoluciones sean convenientemente motivadas y razonadas».

³²⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Objeto y ámbito de...», *op. cit.*, pág. 80. Por tanto, en lo relativo a estas materias, como señala el autor, «las cosas seguirán igual mientras el Estado y las Comunidades Autónomas, para su respectiva Administración y para la Administración Local en el ámbito de sus competencias, no dicten la legislación de desarrollo. El EBEP tiene, en estas materias, un simple efecto diferido, pues sus mandatos sólo se dirigen al legislador de desarrollo». Del mismo modo, como añade «es preciso poner de manifiesto también que las ambigüedades del EBEP sobre la entrada en vigor de sus cláusulas derogatorias, sobre todo en virtud de lo que establece la disposición final cuarta, están pudiendo ser utilizadas para subsanar por vía interpretativa (cosa muy discutible) algunos crasos errores del legislador como por ejemplo la supresión del permiso por razón de matrimonio, por derogación del

De esta forma, como se desprende de la Disposición referida, la nueva regulación básica contenida en determinados preceptos del EBEP únicamente producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de las siguientes materias:

- Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna así como la evaluación del desempeño.
- Derechos retributivos, con la única excepción del reconocimiento de trienios a los funcionarios interinos que sí se aplica a partir de la entrada en vigor del EBEP al personal de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos.
- La provisión de puestos de trabajo y movilidad.

Del mismo modo, y como veremos en las páginas que siguen, la modificación introducida por el EBEP en la Ley de Incompatibilidades referente a la autorización o denegación de compatibilidades no será de aplicación en cada Administración hasta que hayan sido aprobadas la legislación de desarrollo en materia de derechos retributivos. No obstante, como se establece en la Instrucción de la Secretaría General para la Administración Pública, las modificaciones introducidas en la Ley de Incompatibilidades sí son de directa aplicación también para el personal de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos³²⁷.

artículo 71 de la LFCE».

Todas ellas, dicho sea de paso, han tenido que ser rectificadas por el propio Ministerio de Administración Pública en las Instrucciones referidas sobre la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración del Estado y sus organismos públicos. Y, asimismo, en los Criterios para la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración Local.

³²⁷ Como se establece en estas Instrucciones, la disposición final tercera, apartados 1 y 2 son preceptos de aplicación directa al personal de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos con el siguiente alcance:

a) Ámbito de aplicación (disposición final tercera. Apartado 1):

Se incluye en el ámbito de aplicación del artículo 2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, al personal funcionario y laboral de todos los Organismos Públicos (apartado a), fundaciones y consorcios (apartado g).

b) Personal directivo (disposición final tercera. Apartado 2):

Por su parte, y como así se establece en el apartado tercero de la Disposición Final Cuarta, también se mantienen en vigor las normas sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos que no se opongan a lo establecido en este Estatuto y hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo³²⁸.

Como podemos comprobar, el EBEP establece una entrada en vigor en diferentes fases, ya que pese a que la totalidad del texto entró en vigor el 13 de mayo de 2007, hay materias que están necesitadas del complemento de la oportuna normativa a través de las leyes de la función pública respectiva. Y, por tanto, las materias reguladas por la nueva norma básica que hemos señalado, sólo entrarán en vigor partir del momento en que se aprueben las normas de desarrollo correspondientes.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que se abre, por tanto, un importante proceso de reforma que no sabemos hasta cuándo llegará a prolongarse en el tiempo. Ya que corresponderá a cada Administración determinar el ritmo y el alcance de las modificaciones que permitan adaptar su modelo de empleo público a los requerimientos y las finalidades de su propia organización, y esto implicará necesariamente, decidir en cada aspecto concreto, con qué alcance el EBEP será aplicable a cada una de las Administraciones, cómo se integran los distintos sistemas de empleo público. Y, en definitiva, en qué medida la nueva legislación básica habrá de habilitar un espacio propio de definición de las singularidades que las diferentes organizaciones públicas presentan en la actualidad.

4. Elementos esenciales para la profesionalización del empleo público.

No podrá reconocerse o autorizarse compatibilidad al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, de acuerdo con la modificación operada en el apartado 1 del artículo 16 de la Ley 53/1984.

³²⁸ Del mismo modo, también se mantiene con carácter de normativa básica, en tanto se determine el procedimiento electoral general previsto en el artículo 39 del EBEP relativo a los órganos de representación, los artículos de la Ley 9/1987, que regulan esta concreta materia (arts. 13.2, 13.3, 13.4, 13.5, 13.6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28 y 29 de esta Ley).

Damos paso ahora, al análisis de tres de las innovaciones más importantes que tienen por objeto profesionalizar el modelo de empleo público que se deriva (o debería derivarse) tras la nueva normativa básica. Me refiero concretamente a la dirección pública profesional, la carrera profesional y la evaluación del desempeño.

Desde estos planteamientos, nos dirigimos a examinar, en primer lugar, y de forma algo más sucinta, la institución de la dirección pública profesional. Posteriormente, abordaremos, ahora sí más detenidamente, cómo ha abordado la nueva normativa básica el objeto central de nuestro trabajo: la carrera profesional, lo que nos llevará a examinar las diferentes modalidades de carrera que, tras el EBEB, han quedado abiertas para su configuración en las diferentes Administraciones Públicas. Prestando especial atención, además, en el procedimiento a través del cual se ha de medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Es decir, la evaluación del desempeño. Sin embargo, para la íntegra comprensión de las diferentes modalidades, no podremos pasar por alto tampoco los diferentes instrumentos previstos para la ordenación de la actividad profesional en su conjunto³²⁹.

En suma, y cómo tendremos ocasión de comprobar, nos adentramos en el análisis de esta tres instituciones que, a mi parecer, vienen a configurarse como los elementos esenciales para la profesionalización de nuestro modelo de empleo público. Y sin las cuales, es decir, sin su puesta en marcha por parte de las diferentes Administraciones Públicas, difícilmente podremos avanzar en este proceso de modernización del empleo público que debería abrirse camino, necesariamente, en nuestro país.

4.1. La dirección pública profesional.

³²⁹ Nos referimos concretamente al Título V del EBEP dedicado a la ordenación de la actividad profesional. Y que se compone de tres Capítulos. El primero, referido a la planificación de recursos humanos. El segundo, a la estructuración del empleo público. Y, el tercero, reservado a los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y a la movilidad.

Como dejábamos ya apuntado páginas atrás, el EBEP viene a regular, por primera vez en nuestra legislación general de empleo público, la figura del personal directivo. Una figura que, como señala su propia Exposición de Motivos, está llamada «a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos»³³⁰.

Y es que, en efecto, como ya dejó apuntado también el Informe de la Comisión, el EBEP debería constituir una apuesta en firme por la mejora del servicio público. Y por ello, a su juicio, entre las materias que debía regular este futuro Estatuto se encontraba la determinación y definición de las clases de empleados públicos, incluido el personal directivo.

No obstante, y al mismo tiempo eran conscientes de un hecho irrefutable

³³⁰ Si bien es cierto que la figura del personal directivo es la primera vez que se regula en una norma de empleo público. Hay que advertir, no obstante, que la regulación de esta figura se podía encontrar en diferentes legislaciones. Así, además de las diferentes regulaciones autonómicas que venían a reproducir el modelo estatal, podemos citar la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que diferencia entre órganos superiores y órganos directivos. Y, especialmente, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, en la que se incluye la categoría de personal directivo de las Agencias Estatales.

Por su parte, en el ámbito local, podemos citar cómo el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 ya recogía una regulación detallada de la figura de los gerentes. Posteriormente, los municipios de régimen especial de Barcelona (1960) y Madrid (1963) recogían también la figura de los delegados de servicios con funciones ejecutivas alrededor del alcalde. La Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, por su parte, establecía la posibilidad de que el alcalde pueda delegar sus atribuciones en el personal de alta dirección. A la que le seguirá la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Y, finalmente, Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

A todo ello hay que sumar, igualmente, aunque este tema no es pacífico entre la doctrina, a los Cuerpos Nacionales de la Administración Local que venían a desarrollar, en la práctica, funciones que podríamos considerar de carácter directivo. Y que ahora, tras el EBEP, en su Disposición adicional Segunda, adquieren la denominación de funcionarios con habilitación de carácter estatal. De esta forma, el legislador ha decidido incluir su régimen jurídico a través de la referida disposición. Una decisión final que, por lo demás, se introduce en el texto del EBEP (aunque su ubicación no es la más acertada), fruto de los acuerdos parlamentarios y que ha derivado en un traspaso de las competencias que tradicionalmente venía ejerciendo la legislación básica del Estado y que ahora es asumida y tendrá que ser desarrollada por las diferentes Comunidades Autónomas.

Sin embargo, es importante señalar que nada del contenido de esta disposición, tiene su origen en el Informe de la Comisión. Que no preveía introducir regla especial alguna para la Administración local en lo que se refiere a la reserva de funciones públicas a funcionarios y que recomendaba, por lo demás, regular en la legislación básica de régimen local, como hasta ahora venía sucediendo.

en nuestra realidad española, a saber: «Una parte de los nombramientos de personal eventual tiene como finalidad, en realidad, el desempeño de funciones gerenciales o de dirección administrativa. Para este mismo objetivo, las Administraciones utilizan a veces otras vías jurídicas, sean los contratos laborales de alta dirección, sea el nombramiento de funcionarios públicos en servicios especiales. También hay funcionarios en activo que, normalmente mediante libre designación, desempeñan funciones directivas».

En cualquier caso, lo cierto es que, como añade, «por uno u otro cauce, ha venido emergiendo un colectivo de empleados del sector público del más alto nivel y responsabilidad, caracterizado por su competencia y experiencia profesional en tareas de gestión o dirección. Esta realidad manifiesta tiene reflejo en aquellas normas organizativas que reservan determinadas funciones a esta clase de personal, así como en actividades específicas de formación que programan, entre otras entidades, las propias Administraciones Públicas».

Sin embargo, a su juicio, «el régimen jurídico aplicable a los directivos públicos dista de estar claro y, en opinión de muchos, constituye una asignatura pendiente de nuestro sistema de empleo público. La necesidad que la Administración moderna tiene de esta clase de personal hace preciso singularizarlo y avanzar en la configuración de las especialidades de su régimen jurídico»³³¹.

³³¹ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 49 y 50. En efecto, como señala la Comisión: «se plantea el problema de diferenciar los puestos de trabajo que han de ser desempeñados por empleados públicos profesionales, ya sean funcionarios o no, de los que pueden ser ocupados por personas que deben su nombramiento a meros criterios de confianza política o personal. Esta última clase de empleados, el denominado personal eventual, ha de seguir existiendo, como siempre ha ocurrido y sucede en todos los países que mantienen un sistema de empleo público de carácter profesional o basado en el “mérito”, ya que es razonable que los altos cargos de naturaleza política tengan el apoyo de un reducido grupo de personas de su confianza. Sin embargo, esta modalidad de acceso a los cargos públicos no puede dejar de constituir una rigurosa excepción, pues de lo contrario se subvertirían los fundamentos de nuestro modelo constitucional».

Por ello, como añade: «Aún a falta de datos o estadísticas completas, de la información disponible y de algunos análisis académicos se deduce que, al menos en algunas Administraciones Públicas, en particular en las Locales, el volumen y el porcentaje de personal eventual está creciendo de manera significativa. Es preciso, en consecuencia, abordar este problema con el fin de limitar a sus justos términos el número de cargos o puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por esta clase de personal, que en ningún caso debe ser confundida, ni siquiera terminológicamente, con los funcionarios públicos».

Desde este planteamiento, la configuración de las especialidades del régimen jurídico de los directivos públicos debería fundamentarse en una serie de orientaciones básicas que sintetizamos del siguiente modo:

1ª. En primer lugar, teniendo en cuenta el problema de fondo (la expansión del personal eventual) y dado el carácter básico del EBEP, ha de corresponder a la AGE, a la Administración de las CCAA y a las Corporaciones Locales (y otras entidades administrativas), dentro de los márgenes legales, diferenciar con claridad las funciones propias del personal eventual y las que corresponden al personal directivo³³².

2ª. La regulación de un estatuto del directivo público, como una «clase de personal», es imprescindible.

3ª. Esta regulación debería abordar el acceso a este grupo profesional (no como un nuevo cuerpo de funcionarios) de forma flexible, separada de la dirección propiamente política y del personal eventual y ante todo sólo pueden ser directivos públicos quienes posean una cualificación profesional contrastada³³³.

4ª. Partiendo de la base que las funciones, competencias y responsabilidades del directivo no pueden ser las mismas en todas las Administraciones Públicas, las leyes deberían determinar esas competencias (y su grado de autonomía de gestión), diferenciándolas de las que corresponden a los altos cargos de naturaleza política y a los funcionarios de carrera de los

³³² Del mismo modo, como señala el Informe (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 64 y ss.), deberían: «especificar el número máximo de puestos que pueden ser desempeñados por personal eventual, los altos cargos que pueden disponer de este tipo de personal y las funciones que puede desempeñar. Las leyes que desarrollen el Estatuto Básico deberían contener suficientes precisiones para evitar que el margen de discrecionalidad gubernativa sea prácticamente ilimitado y que se puedan producir abusos».

³³³ En consecuencia, como añade el Informe (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 68), es necesario «determinar si y en qué casos el acceso queda reservado a quienes ya son funcionarios superiores o si se opta por un modelo más abierto, que incluya a profesionales procedentes del sector privado, con niveles de cualificación y experiencia adecuados. En todo caso habría que establecer si es necesario algún proceso de selección o si, como parece más plausible, el nombramiento ha de conjugar razones de confianza con la posesión de ciertos requisitos de capacidad y mérito, ya acreditados o sometidos a algún tipo de verificación o escrutinio previo».

niveles superiores.

5ª. La necesidad de que dicha regulación determine la forma de cese y sus condiciones de empleo (especialmente las retributivas), no siendo objeto de negociación colectiva.

6ª. Por último, y no por ello menos importante, la determinación de un sistema de evaluación, responsabilidades e incompatibilidades han de ser, necesariamente, elementos inherentes a su estatuto específico.

Desde estos parámetros, por tanto, el Informe de la Comisión dejó bien claro que: «el Estatuto Básico del Empleado Público debe limitarse a contemplar la figura de los directivos públicos como una clase de personal, entre las demás, remitiendo prácticamente por entero a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas la regulación, en su caso, de la función directiva, de los cargos, órganos o funciones que le correspondería desempeñar y del régimen de acceso y de cese, condiciones de empleo, sistema de control, evaluación y responsabilidad y régimen de incompatibilidades del personal directivo».

Por todo ello, a juicio de la Comisión, «las únicas normas básicas que deberían establecerse al respecto, puesto que nos parecen inherentes a esta clase de personal, han de ser las siguientes: que la eventual regulación del estatuto específico de este personal y de sus condiciones de trabajo queda excluida de la negociación colectiva; que el personal directivo, designado en virtud de sus cualidades profesionales contrastadas, debe ser evaluado en su función y queda sometido a control por los órganos superiores competentes; y que una parte de las retribuciones del directivo público deben fijarse en función de los resultados de su gestión»³³⁴.

³³⁴ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 70. De esta manera, el EBEP «ha de abrir las puertas o despejar el camino de una regulación propia para aquellas Administraciones que deseen ir adelante en la dirección señalada, sin imponerla en modo alguno a aquellas otras que la rechacen, optando por otro modelo, o prefieran esperar un tiempo para iniciar las reformas». Y es que, como la propia Comisión pudo constatar a lo largo de su trabajo, «es prácticamente imposible adoptar un estatuto unitario para los directivos públicos, en parte porque las características y las condiciones de la función directiva no son ni pueden ser

En este estado de cosas, se puede afirmar que si bien es cierto que el EBEP, en este punto, ha recogido la mayoría de las recomendaciones sugeridas en el Informe de la Comisión, no es menos cierto también que ha aumentado, como señala SÁNCHEZ MORÓN, «los elementos de ambigüedad e indefinición, lo que supone remitir al futuro no sólo la definición de los perfiles concretos de la figura del directivo público sino también la misma decisión de establecer o no el régimen específico de este personal en las distintas Administraciones Públicas»³³⁵.

Y es que, en efecto, si bien en un principio el EBEP apuntaba en la buena dirección (en el sentido de las recomendaciones de la Comisión), cuando señala en su Exposición de Motivos que: «el Estatuto Básico define las clases de empleados públicos –funcionarios de carrera e interinos, personal laboral, personal eventual– regulando la nueva figura del personal directivo». Sin embargo, si acudimos a su artículo 8 (concepto y clases de empleados públicos) podemos comprobar que el apartado segundo del citado artículo omite hacer referencia alguna al personal directivo en la clasificación de empleados públicos que establece.

Una omisión que, al fin de cuentas, y de forma incoherente con su Exposición de Motivos, es ahora sí consecuente con la imprecisión, incongruencia y poca determinación con que el legislador ha regulado

homogéneas en el conjunto de las Administraciones Públicas y de los sectores que las componen, y en parte porque la cuestión no está madura por igual en el ámbito del Estado, de cada Comunidad Autónoma y de la Administración Local en su conjunto».

³³⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Clases de...», *op.cit.*, págs. 104 y 105. En este sentido, como señala el autor, hay que tener en cuenta además que «el EBEP no se cifó a regular en términos objetivos una función directiva profesional, como hacía el Proyecto de Ley del Estatuto de la Función Pública de 1999. Pero tampoco ha contemplado al personal directivo como una clase más de personal. Esta posibilidad, sugerida en el Informe de la Comisión con la intención de subrayar los rasgos diferenciales del directivo público respecto del funcionario de carrera (e interino), del personal laboral y eventual, fue inicialmente aceptada por el Congreso de los Diputados, pero quedó definitivamente descartada en el Senado, al entender el Grupo Socialista enmendante que los directivos públicos, a fin de cuentas, son funcionarios o tienen contrato laboral. Y, aunque ello es cierto desde el punto de vista jurídico-formal, lo importante es que se les deben aplicar algunas reglas muy peculiares en aspectos clave de la relación de servicio, por las tareas que les corresponden, por su particular posición en la organización administrativa y sus relaciones con el poder político y en garantía de su situación jurídica y de su profesionalidad. De ahí que convenga que tengan un estatuto específico y propio, en el marco del EBEP y las leyes que lo desarrollen».

finalmente esta figura en su artículo 13. Tres rasgos (imprecisión, incongruencia y poca determinación), que son los que, a mi parecer, caracterizan el planteamiento del modelo directivo EBEP como vamos a comprobar en las siguientes notas que apuntamos a continuación.

1ª. La primera nota que define al modelo EBEP es el de su carácter potestativo («El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer», dice el primer párrafo del artículo en cuestión). Carácter potestativo, por tanto, que es un fiel reflejo de la «poca determinación» del modelo y a lo que habría que sumar la «incongruencia» con su Exposición de Motivos que señalaba que el personal directivo está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa³³⁶.

2ª. Una segunda nota, que se deduce también del primer párrafo del artículo señalado, es además de su «incongruencia» con su Exposición de Motivos en el sentido que hemos apuntado, la de su «imprecisión». Y ello por dos motivos: la incongruencia nuevamente puesto que si el personal directivo es un factor decisivo, no se entiende por qué ha omitido la referencia a que serán las leyes (del Gobierno o de los Órganos de Gobierno de las CCAA), las que regulen esta materia y, más aun, teniendo en cuenta la dudosa constitucionalidad que supondría que una norma reglamentaria entre ha regular las peculiaridades de este personal en cuestiones tales como los derechos, deberes, acceso e incompatibilidades, etc. Y, en segundo lugar, imprecisión por la ausencia más que notable del espacio local, al no hacer referencia específica a la ley, estatal o autonómica, que entre a regular al personal directivo en este ámbito³³⁷.

³³⁶ Habrá que esperar, por tanto, cuál es la opción adoptada por cada una de las Comunidades Autónomas en esta materia. A mi juicio, es evidente que la respuesta autonómica no sólo debería apostar por su regulación sino que además debería ir más allá del EBEP y optar por profesionalizar también al personal directivo de las empresas y sociedades públicas, de capital total o mayoritariamente público, y de las fundaciones públicas; ya que conforme a la Disposición Adicional Primera del EBEP, estas entidades de marcado carácter público, no estarían dentro de su ámbito de aplicación y, por ende, a priori, el art. 13 no les sería aplicable.

³³⁷ Como señala SÁNCHEZ MORÓN («Clases de...», *op.cit.*, pág. 106): «la remisión a normas reglamentarias de desarrollo debe leerse como una mera habilitación para dictarlas y no como la pretensión de eludir por completo una regulación por Ley de la cuestión, lo que habría sido de dudosa constitucionalidad, al menos en el caso de las Comunidades Autónomas».

Además, como añade, «...en materia de retribuciones y algunos otros derechos, en materia de deberes, de situaciones administrativas, etc.(...) la regulación reglamentaria del personal

3ª. La tercera nota está marcada también por la ambigüedad e «imprecisión» de la definición de personal directivo (el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración), ya que aunque está claro el carácter básico del EBEP y su vocación de no condicionar en exceso a la legislación de desarrollo, consideramos que puede haber un término medio y definir con un poco más de concreción, al menos el concepto³³⁸.

4ª. Una cuarta nota es la relativa a su designación, conforme a los principios de mérito, capacidad e idoneidad, y mediante procedimientos basados en la publicidad y concurrencia. Un procedimiento de designación que se equipara, al parecer, a los procesos de selección del resto de empleados públicos (e incluso se añade el criterio de idoneidad) y de los que podríamos decir que quizás se ha «pecado» en exceso, y por ello en este punto, hay sido nuevamente «incongruente» con su carácter de legislación básica y la necesidad de no condicionar al legislador de desarrollo. De lo que se deduce además que, en esta ocasión, el EBEP no ha introducido ninguna distinción entre los niveles de dirección y, da la impresión, de que la designación debiera ser igual ya sean altos cargos o propiamente personal directivo (todo ello, teniendo en cuenta la dificultad que puede tener en la práctica pasar de un modelo poco maduro a otro excesivamente profesionalizado)³³⁹.

directivo puede enfrentarse a problemas de legalidad formal o de jerarquía normativa, si quiere establecerse diferencias o peculiaridades».

Por otra parte, dice el autor, «al remitir el desarrollo del régimen de personal directivo a los Gobiernos estatal y autonómico, el artículo 13 se olvida por completo de la Administración Local...hubiera sido oportuno prever también en el EBEP una legislación específica de desarrollo, estatal o autonómica, sobre el personal directivo local».

³³⁸ Como de hecho así ha venido sucediendo en otras normas de organización que han abordado el tema y que hemos referido anteriormente.

³³⁹ Sobre este punto, y concretamente sobre el sistema de designación del personal directivo en el ámbito local, puede verse la jurisprudencia dictada al respecto: STS de 10 de abril de 2000; STC de 5 de octubre de 2000; STSJ de Cataluña de 21 de abril de 2005; STS de 13 de julio de 2005; STS de 6 de noviembre y 4 de diciembre de 2006; STSJ de Cataluña de 21 de diciembre de 2006; STS de 22 de enero, 5 de febrero, 12 de marzo, 23 de abril y 28 de mayo de 2007; STSJ de Castilla-La Mancha de 23 de abril 2002; STSJ de Castilla-La Mancha de 5 de mayo de 2006; STSJ de Madrid de 18 de abril de 2008; y, STSJ de Castilla-La Mancha de 15 de julio de 2009.

5ª. Otra nota, conectada a la anterior, es la ausencia de una referencia al cese del personal directivo. Pues sólo se habla de designación y se olvida de un aspecto crucial para el cierre del sistema. Sin este elemento el modelo puede caerse por completo, alejándose de la necesidad de profesionalización que requiere la figura. Por lo que, una vez más, la «imprecisión» (por olvidar este aspecto crucial), la «incongruencia» (con un modelo profesional) y la «poca determinación» (ya que no termina de conjugar bien los elementos del sistema) son, en suma, los rasgos definitorios del modelo EBEP.

6ª. La siguiente nota hace referencia al sistema de evaluación (con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados). Un elemento que, en esta ocasión, si está bien definido pero que, al fin de cuentas, no deja de ser «incongruente» también con la ausencia de referencia alguna al cese. Pues carece de sentido que se vaya a controlar el cumplimiento de los objetivos alcanzados si luego se puede abrir la posibilidad de una eventual pérdida de confianza o cese discrecional. A lo que hay que sumar también la ausencia de referencia, en virtud de esos objetivos y responsabilidades, a un sistema de incentivación que premie los eventuales logros alcanzados, lo que no hace más que aumentar la «imprecisión» del modelo³⁴⁰.

7ª. Finalmente, una última nota debe ser apuntada también aquí, y no es

³⁴⁰ Lo que sí ha dejado apuntado el EBEP es la referencia del art. 87.3: «(...) recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública».

De esta forma, se ha contribuido también a desnaturalizar esta figura, en este caso, la situación administrativa de servicios especiales. Pasando así de la excepcionalidad que debiera caracterizar a esta figura, a la interpretación extensiva a cargos o puestos de carácter directivo –que difícilmente admitirían su conceptualización como políticos– e incluso, y también ha sucedido en más de una ocasión, a la totalidad de los empleados de determinados organismos o entidades públicas por el mero hecho de estar destinados en los mismos. Por lo que, como apuntábamos, se ha incrementado la situación de privilegio, y no sabemos hasta qué punto las presiones para el reconocimiento de nuevos supuestos pueden llegar. Y, por el contrario, la regulación de la excedencia voluntaria mencionada se establece como una opción del legislador de desarrollo al EBEP y, por ende, abre la puerta, incluso, a su no regulación.

En este contexto, cabe señalar asimismo que ante la formulación de múltiples consultas al respecto, la Secretaría General para la Administración Pública ha tenido que publicar un Informe (con fecha de 18 de diciembre de 2007) sobre la interpretación y aplicación del artículo 87.3 y la Disposición Adicional Undécima del EBEP.

otra que la relativa a la prohibición de que las condiciones de empleo sean objeto de negociación colectiva. Una exclusión que, con buena lógica y siguiendo las recomendaciones de la Comisión, era necesario dejar plasmada³⁴¹.

En este estado de cosas, además, deben tenerse muy presente dos consecuencias que se derivan de la no configuración del directivo profesional como una clase de personal. La primera, a los efectos que aquí más nos interesa, es su conexión con la carrera profesional. Y la segunda, como señala SÁNCHEZ MORÓN, que como el personal directivo «no es una clase diferenciada de personal, sino personal funcionario o laboral, al determinar las condiciones de empleo habrán de aplicarse los derechos, deberes y responsabilidades generales establecidos en el EBEP para uno u otro tipo de personal o para ambos»³⁴², con las adaptaciones y modulaciones que sean necesarias.

Por lo pronto, y en materia de incompatibilidades, ha de tenerse en cuenta la regla contenida en la disposición final tercera del EBEP (ya referida anteriormente), que modifica el art. 16.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en el sentido de que no podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al

³⁴¹ ¿Quién y cómo se determinarán entonces las condiciones de trabajo de los directivos públicos?. A éste interrogante, SÁNCHEZ MORÓN («Clases de...», *op.cit.*, pág. 112), nos da una primera respuesta: «La respuesta no puede ser otra que por la Ley (de Presupuestos) o por la Administración unilateralmente en el marco de la Ley, si el directivo es funcionario público, o en el contrato de alta dirección y conforme a lo estipulado en él y a los límites que puedan fijar las Leyes Presupuestarias, si tiene la condición de contratado laboral. En el primer caso, el régimen de los directivos supone una especie de retorno al sistema estatutario puro. Pero ello no excluye que pueda existir un diálogo o una participación, al menos informal, de asociaciones de representativas del personal directivo en la determinación de las condiciones de empleo de este colectivo. Algunas de esas posibilidades podrán ser también aclaradas por las normas que desarrollen el estatuto específico del personal directivo o bien se irán definiendo en la práctica».

³⁴² SÁNCHEZ MORÓN, M., «Clases de...», *op.cit.*, págs. 112 y 113. Caben, no obstante, en los términos del EBEP ciertas adaptaciones y reglas diferenciadas para los directivos. Será normal, por ejemplo, que el régimen retributivo de los directivos públicos incluya algunas peculiaridades, sobre todo en el ámbito de las retribuciones complementarias y, entre ellas, las que atiendan al grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que desempeñan su trabajo y a los resultados obtenidos (artículo 24.c) del EBEP). Será lógico quizá que se establezcan reglas distintas de las aplicables al resto de los empleados públicos en materia de jornada de trabajo y, en su caso, de vacaciones. Puede ser conveniente también complementar para los directivos las normas del código de conducta general. Y también puede haber normas particulares en otros aspectos».

personal directivo, «incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección».

Y es que, en efecto, un último punto debe ser tenido en cuenta asimismo en el modelo EBEP. Como señala en el último inciso del art. 13, y así hemos podido comprobar en materia de incompatibilidades, el EBEP deja la puerta abierta también al personal laboral, en cuyo caso «estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección».

Un último punto, ahora sí del modelo EBEP, aunque no por ello menos importante, que nos arroja además una característica importante para el sistema de función directiva. Así, se abre la posibilidad para la eventual implantación de un modelo que no excluye tampoco la participación del personal laboral para el desarrollo de este tipo de funciones.

Una opción normativa, lógica por lo demás, si tenemos en cuenta la realidad directiva de nuestro país, donde alternativamente, personal funcionario y personal laboral ocupan este puesto de trabajo, y sobre la cual, no obstante, no todos comparten la formalización de este tipo de contrato laboral a través de la relación especial de alta dirección.

En este sentido, hay que poner de relieve que si bien es cierto que, como señala RODRÍGUEZ RAMOS, el hecho de que «puedan convivir en un mismo espacio físico personal directivo sometido al régimen laboral y personal directivo de carácter funcional no plantea ningún problema de constitucionalidad»³⁴³.

Y así lo confirmaba la STC 99/1987, de 11 junio, respecto a los puestos no directivos, cuando afirma que se trata de «regímenes jurídicos distintos aplicables a situaciones distintas, uno estatutario y otro laboral, puesto que no son los mismos los derechos y deberes de uno y otro y es razonable esa distinción, ya que la igualdad de trato de funcionarios y trabajadores no se

³⁴³ RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., «El personal directivo público: una ampliación del ámbito subjetivo del Real Decreto 1382/1985», *Temas Laborales*, Nº 100, 2009, pág. 1184.

infiere de la Constitución, y ello es prueba de la distinta regulación y previsión constitucional, cuyo art. 35 remite al Estatuto de los Trabajadores y su art. 103.3 al Estatuto de los funcionarios, lo que justifica las regulaciones diferenciadas, que no parecen irrazonables. Si la distinción entre ambos regímenes es una opción constitucional lícita del legislador, también lo será la diferencia de los elementos configuradores de los mismos, no justificándose por ello sospecha de arbitrariedad».

No es menos cierto también que, como expresan MONEREO PÉREZ y MOLINA NAVARRETE, «a la “especialidad” que de por sí ya tiene la regulación laboral de empleo público, se añadiría una nueva fuente de “especialidad”, la de la relación de alta dirección, de modo que si la primera supone incluir principios de Derecho Administrativo en el Derecho del Trabajo –del Empleo Público–, la segunda supone incluir principios de Derecho Mercantil en este Derecho»³⁴⁴.

Y es que, como apunta RODRÍGUEZ ESCANCIANO, la ordenación jurídica escogida por el EBEP para regular la figura del personal directivo público laboral, la relación laboral especial de alta dirección que recoge el art. 2.1. a) ET y regula, por remisión, el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, «ha sido diseñada para su aplicación en el marco del sector privado, planteando su traslación al ámbito de las Administraciones Públicas serias dificultades»³⁴⁵. Y ello por varias razones también que, siguiendo a la autora

³⁴⁴ MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., «Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas», en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril*, MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., OLARTE ENCABO, S., RIVAS VALLEJO, P. (Dirs. y Coords.), Granada, Edit. Comares, 2008, pág. 195.

³⁴⁵ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., «Pautas para el diseño del régimen jurídico aplicable al personal directivo público laboral de carácter profesional», en *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*, ORTEGA ÁLVAREZ, L. y MAESO SECO, L. F. (Coords.), Madrid, INAP, 2010, págs. 151 a 152.

Debe advertirse, como señala la autora, que la jurisprudencia viene exigiendo que la decisión sobre la necesidad de que determinadas plazas se cubran con personal laboral y no por funcionario debe estar debidamente justificada, siendo, además, susceptible de control judicial (STS de 7 de diciembre 2005). En particular, afirma esta sentencia que, para escapar del régimen general de provisión de plazas, es preciso acreditar que «los especiales conocimientos y experiencias a que se refieren, o las características, condiciones y complejidades que se predicen como necesarios no se posean por los funcionarios de nivel superior» (En el mismo sentido, STS de 21 marzo 2001; STC de 14 de febrero de 2002; STS de 19 de octubre de 2005; y STS de 6 marzo 2007).

citada, sintetizamos en las siguientes.

1ª. El directivo público laboral no reúne las notas que caracterizan la relación laboral especial de alto cargo, cuyo común denominador radica en el hecho de ocupar una posición de *alter ego* respecto del empresario.

2ª. La designación no puede ser libre (como postula la relación laboral especial de alto cargo) sino que ha de estar basada en los criterios de mérito, capacidad, idoneidad y publicidad (que garanticen, en suma, el principio de igualdad en el acceso)³⁴⁶.

3ª. El cese debe estar ligado a unas causas objetivas y justificadas que se basen en la evaluación del directivo, fijando unos objetivos de gestión y un ámbito propio de competencias y responsabilidades (lejos, por tanto, del libre cese y de las cláusulas de blindaje o indemnizaciones especiales para la finalización del contrato de alta dirección).

4ª. Las condiciones de empleo (jornada, retribuciones, código de conducta, etc.) exige unas reglas peculiares que los diferencia del resto de empleados públicos pero para las cuales tampoco sirve el Real Decreto 1382/1985.

En suma, y como concluye RODRÍGUEZ ESCANCIANO, procede establecer «un nuevo tipo de relación laboral especial de dirección pública, aplicable sólo al sector aquí analizado. A tal fin, el legislador estatal únicamente

Véase, asimismo, el trabajo de PALOMAR OLMEDA, A., «El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2005)», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año. XVI, núm. 700, 9 de marzo de 2006, págs. 8 a 10.

³⁴⁶ Sin olvidar, como señala la autora (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., «Pautas para el diseño del...», *op.cit.*, pág. 151 y 152), «la necesidad de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de directivos establecida en el art. 52 LOIEMH. Cinco son, pues, los requisitos exigidos para el acceso a la condición de directivo laboral: a) idoneidad (esto es, el candidato debe acreditar el perfil de competencias exigido para el desempeño del puesto); b) mérito y capacidad (en el procedimiento de acreditación debe medirse la experiencia y los conocimientos de los aspirantes de forma objetiva); c) publicidad (deben convocarse los puestos directivos de forma tal que puedan participar en estos procesos todos los que dispongan de los requisitos exigidos en cada convocatoria); d) concurrencia (lo cual debe dar lugar a sistemas competitivos abiertos a diferentes candidatos que reúnan los requisitos exigidos en las bases); e) paridad por razón de sexo».

debe reconocer tal relación laboral como especial, pudiendo remitir la articulación de su régimen jurídico al desarrollo reglamentario, tal y como se ha hecho con el resto de relaciones laborales especiales. Este nuevo diseño debe permitir proporcionar estabilidad y profesionalidad al grupo nuclear de altos directivos públicos de carácter laboral, facilitando, al mismo tiempo, la flexibilidad necesaria para acomodarse a los cambios políticos periódicos en la Administración, debiendo quedar definidos con claridad los puestos que pueden quedar cubiertos mediante esta figura y concretadas sus más sobresalientes condiciones de trabajo»³⁴⁷.

Estos son, en consecuencia, los principios que el EBEP ha dejado planteados para la eventual implantación de la figura del personal directivo profesional en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas. Habrá que esperar, por tanto, la regulación que, en materia directiva, es adoptada finalmente por parte del Gobierno, en el ámbito de la Administración General del Estado, y de los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas Administraciones³⁴⁸. Sin olvidar, como es lógico, el irrenunciable espacio de autonomía que, sobre esta materia, debe corresponder también a los Gobiernos Locales.

Precisamente, sobre esta cuestión local, hemos de apuntar una última consideración al respecto. Pues, a la vista de los planteamientos del EBEP, es decir, su omisión a la esfera local en este punto. No queda resuelto, a mi parecer, el dilema de si debe corresponder a la legislación del Estado o, por el contrario, a la de las respectivas Comunidades Autónomas, la regulación de la

³⁴⁷ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., «Pautas para el diseño del...», *op.cit.*, pág. 152.

³⁴⁸ Concretamente, hasta la fecha, no existe regulación alguna en esta materia por parte del Gobierno de la Nación en el ámbito de la Administración General del Estado. Por su parte, hay que poner de relieve que tampoco son muchas las Comunidades Autónomas que se han decidido por actualizar sus respectivas leyes de empleo público y, por ende, tampoco en materia directiva. Las únicas excepciones la vienen a constituir, propiamente, las Comunidades Autónomas de Valencia y Castilla-La Mancha (Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, y Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha). Y que, por lo demás, vienen a seguir la línea trazada por el EBEP en esta materia.

Al respecto puede verse el trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: Carrera profesional y dirección pública profesional», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, número XIII, JIMÉNEZ ASENSIO (Ed.), 2011, págs.197-233.

función directiva local.

En este sentido, lo más razonable sería, como bien apunta JIMÉNEZ ASENSIO, «que el legislador autonómico fuera el que regulara en toda su plenitud esta materia y que, en consecuencia, el legislador estatal que redefina las “bases de régimen local” no se interfiriera en esta materia, dejando amplios márgenes de configuración al legislador autonómico que, en cualquier caso, deberá respetar el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado».

Y es que, en efecto, como añade el autor, «esta última observación no es precisamente baladí, puesto que la dirección pública forma parte de la organización político-institucional de los gobiernos locales. Y, en consecuencia, se debe partir de que cualquier normativa que pretenda regular esta materia deberá tener en cuenta las potestades de autoorganización de las entidades locales y, por tanto, dejar que sean éstas las que en última instancia definan el modelo de dirección pública que se adoptará en cada organización municipal y, por tanto, permitir que decida autónomamente qué puestos tendrán, en su caso, la consideración de puestos directivos reservados a la dirección pública profesional y sujetos a los principios recogidos en el EBEP»³⁴⁹.

Todo ello teniendo en cuenta, además, como señala CASTILLO BLANCO, que «parecería un tanto contradictorio una regulación sustantiva muy intensa en esta materia en la legislación de régimen local al menos por dos tipos de razones: por un lado, porque si en relación a los funcionarios con habilitación de carácter estatal el EBEP ha remitido casi íntegramente la definición de la relación de servicio de éstos a las Comunidades Autónomas, no parece lógico que en el caso del resto del personal al servicio de las Corporaciones locales, en todo caso con una singularidad menor que los anteriores, fuese donde la legislación de régimen local de carácter estatal hiciese un tratamiento más singularizado e intenso de éstos reduciendo ahora el espacio normativo de las CCAA; pero, en segundo lugar, no parece que esto

³⁴⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración local*, Barcelona, Edit. CEMICAL, 2009, pág. 94.

sea lo más adecuado, sobre todo si como puede acontecer se produce la adopción de diversos modelos por parte de las Comunidades Autónomas y se pretende realizar con estas Administraciones políticas comunes en diversos campos (selectivas, movilidad, etc...) que, en algunos supuestos, ayuden a resolver las carencias de capacidad de gestión de los sistemas de empleo público en muchas de ellas»³⁵⁰.

Es por ello que, a pesar de los problemas que plantea la regulación de la figura directiva y, más si cabe, en el ámbito local³⁵¹, desde mi punto de vista, la solución debería ir encaminada a la luz del EBEP y las nuevas perspectivas que, en términos competenciales, deja abiertas. Por ello, consideramos también que son las leyes de las Comunidades Autónomas las que, en desarrollo del EBEP, deberían regular el régimen jurídico del personal directivo local. Respetando, como no puede ser de otra forma, el principio de autonomía local y, por ende, las potestades de autoorganización que también en esta materia ostentan nuestras Entidades Locales.

Ahora bien, el problema añadido es el determinar con qué alcance estas leyes de empleo público de las Comunidades Autónomas deberían regular esta

³⁵⁰ CASTILLO BLANCO, F., «El empleo público local: Situación actual y perspectivas», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, número XIII, JIMÉNEZ AENSIO (Ed.), 2011, págs. 112 y 113.

En este sentido, además, no puede olvidarse tampoco que el EBEP no ha derogado expresamente el Título X de la LBRL (introducido por la reforma de la Ley 57/2003 para los municipios de gran población), de carácter básico, y que condiciona también la actuación del legislador autonómico a la hora de definir un modelo de dirección pública local.

³⁵¹ A juicio de ORTEGA ÁLVAREZ («Prólogo», en *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*, ORTEGA ÁLVAREZ, L. y MAESO SECO, L. F. (Coords.), Madrid, Edit. INAP, 2010, págs. 14 y 15), «sólo si se parte de la contemplación de la función directiva como un elemento de la organización y no del empleo público estaremos en la línea adecuada. No en vano la función directiva aparece dentro de las competencias de organización de la Generalitat en el artículo 150 del Estatuto de Cataluña. Además, sólo desde esta perspectiva, es comprensible la deslegalización de esta figura en el EBEP, pues de otra manera podría enfrentarse a las mismas críticas de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Medidas, con relación a los elementos del empleo público que están sometidos a reserva de ley». Y es que, en efecto, como puntualiza el autor, este dilema «es clave, pues si es empleo público, los directivos se enfrentan a la inconstitucionalidad derivada de su hipotética falta de respeto a la reserva de ley en esta materia, y en todo caso, Cataluña debería desarrollar esta figura por Ley. Si, en cambio, es organización, y, más aún, si se considera que las funciones directivas son funciones políticas, al menos en parte, la materia sería de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y en tal caso no se sentirían vinculadas normativamente por nada de lo dispuesto en el artículo 13».

Téngase en cuenta, además, que dicho precepto del Estatuto catalán ha sido declarado constitucional por Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio.

figura directiva. Desde mi punto de vista, en la actualidad, la clave reside en que el EBEP no regula al personal directivo como una clase de empleado público. Si hubiera sido así, lo más coherente sería entonces que el desarrollo autonómico al EBEP tendría que haber regulado al personal directivo con la misma profundidad que regularía al resto de empleados públicos. Pero, como ya sabemos, este no ha sido el planteamiento final y, por tanto, no está tan claro que la figura directiva debiera estar ubicada en estas normas de empleo público.

Y es que, en efecto, no podemos olvidar que esta posibilidad de regular al personal directivo como una clase de empleado público era una de las consideraciones esenciales del Informe de la Comisión. Bajo esta premisa, pues, su finalidad no era otra que la de cumplir la necesidad esencial de que en el EBEP se recogieran los rasgos básicos de esta figura que los diferencia de cualquier otro tipo de empleado público (ya sea funcionario de carrera e interino, personal laboral o eventual). Por su posición estratégica en la organización, por las funciones que desempeña y, especialmente, por la necesidad de librarse, de forma real, de la cultura de la confianza política y abrazar, de una vez por todas, la necesaria «quimera» de profesionalidad que urge a esta figura.

Y es que, una vez más, parece que la virtud está en el término medio. La solución a este interrogante no puede ser sin más la elección de regular íntegramente esta figura en las normas de organización o en las normas de empleo público, sino que, más bien, la solución debería ir encaminada en la necesidad de tener en cuenta los rasgos básicos que la norma de empleo público ha perfilado para esta clase de personal (aunque el EBEP no lo haya querido así), y a partir de ese momento es cuando su regulación de desarrollo debiera de ubicarse entonces en esas normas de organización. Puesto que su ubicación más coherente, también desde mi punto de vista, es esa, dentro de una Ley de Organización.

Como señala JIMÉNEZ ASENSIO, «el EBEP más que clarificar ha introducido un elemento de confusión adicional a la hora de proceder a un

proceso de institucionalización de la DPP (directivo público profesional). Y este no es otro que pretender regular la DPP en una «Ley de empleo público» y no en una Ley de Organización. La DPP no puede ser cabalmente regulada en la legislación de función pública, sin perjuicio de que esta deba recoger determinados aspectos del régimen jurídico de esa DPP en la medida que afecten a los empleados públicos o a los funcionarios: situaciones administrativas, sistema retributivo, carrera profesional. La DPP es una materia esencial y principalmente organizativa. Muy poco se avanzará en la línea de institucionalización de la DPP si no se es consciente de este dato»³⁵².

Por tanto, desde mi punto de vista, éste debería ser el esquema a seguir en la regulación del personal directivo: regular esta figura en la correspondiente Ley de Organización pero siguiendo los criterios básicos de la Ley de Empleo Público (del EBEP y sus correspondientes leyes autonómicas de desarrollo) que garanticen su situación jurídica y su profesionalidad. Evitando, por lo demás, los errores del pasado y las presiones políticas de impedir regulación alguna sobre el personal directivo en las normas de empleo público³⁵³.

³⁵² JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Dos instituciones innovadoras...», *op.cit.* págs. 205 y ss. Porque la conclusión que se extrae de esa regulación del EBEP es muy obvia, como señala el autor: «la DPP de la que habla el EBEP no puede ser otra cosa (dado el ámbito “subjetivo” al que va dirigido la norma) que la estrechamente vinculada con los puestos directivos de la alta función pública o del empleo público. Parece obvio que quedan fuera de su radio de acción los órganos directivos de la Administración General del Estado (excepto las Subdirecciones Generales), los puestos de altos cargos y asimilados de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como (aunque pueda parecer más discutible) los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población» Con esos presupuestos normativos, como añade el autor, «no cabe extrañarse de que la implantación de la figura del DPP haya sido hasta la fecha prácticamente inexistente. Como “no obliga” a la Alta Administración representada por los altos cargos y asimilados, y como tampoco es preceptivo su uso en la provisión de puestos de trabajo de naturaleza directiva en la función pública, puesto que mientras no se «desarrolle» ese Capítulo III del Título V (en el que está regulada la libre designación) siguen en vigor las Leyes que regulan ese procedimiento de provisión de puestos de trabajo, nadie puede extrañarse que los actuales políticos y sus gestores opten por la continuidad más pura y dura: si no hay regulación de la DPP a través de una Ley, no la regulamos por Decreto (pues eso nos mutilaría nuestra capacidad de nombrar y cesar libremente) ni tampoco la aplicamos a los procedimientos de libre designación (ya que esa normativa está «diferida» en su aplicación a lo que prevea la futura e incierta Ley que nunca llega), seguimos haciendo las cosas lisa y llanamente «como siempre». El círculo se cierra, así, magistralmente: nada ha cambiado. Eso de innovar queda para otros. La DPP duerme de ese modo el sueño de los justos».

³⁵³ Y si trasladamos este planteamiento al plano autonómico, un ejemplo lo podemos encontrar en el caso andaluz, en su Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que aunque de forma poco coherente mantiene el sistema de libre designación para la provisión de los órganos directivos de la Administración General de la Junta de Andalucía y de las Agencias administrativas, sí tiene en cuenta, en cambio, los criterios básicos del art. 13 del EBEP para la provisión de los órganos de primer nivel de las Agencias Empresariales y Agencias de Régimen Especial.

No podemos olvidar tampoco, como señala SANCHEZ MORÓN, que «estos planteamientos desconocen la diferencia entre los elementos objetivos y subjetivos del régimen del empleo público y pretenden en el fondo blindarse frente a este tipo de novedades». Ya que aunque pueda ser cierto, desde el punto de vista jurídico-formal, que los directivos públicos son, al fin y al cabo, funcionarios o contratados laborales, no es menos cierto también que se les deben aplicar algunas reglas básicas y singulares en aspectos clave de la relación de servicio. De ahí que convenga, como apunta el autor citado, que «tengan un estatuto específico y propio, en el marco del EBEP y las leyes que lo desarrollen»³⁵⁴.

Y este estatuto del directivo público profesional, desde mi punto de vista, sólo puede garantizarse desde estos planteamientos. Aunque sea cierto también que las Comunidades Autónomas deberían ir más allá de los postulados del EBEP, descartando los errores que comete, y apostando por una dirección pública de carácter profesional de manera decidida y, por tanto, cubriendo también la Alta Administración representada por los altos cargos y asimilados.

Todo ello, en suma, sin olvidar el espacio que ha de corresponder a las Administraciones Locales en virtud del principio de autonomía local y, por ende,

De esta forma, la Ley de Administración Pública de la Junta de Andalucía, con la reforma introducida por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, en su Disposición adicional quinta, establece que la designación del personal directivo de las agencias «atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia». Y que, en consecuencia, su régimen jurídico será el previsto «en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía». Ninguna referencia, en cambio, y dicho sea de paso, en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía a la función directiva, lugar más idóneo, desde mi punto de vista, para regular esta materia para el ámbito local.

³⁵⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Clases de...», *op.cit.*, págs. 104 y 105.

Sobre este tema puede verse también los trabajos de CATALÁ POLO, R., «Directivos públicos», en *Presupuesto y Gasto público*, Nº 41 (4/2005), 2005, págs. 211 a 225; VILLORIA MENDIETA, M., «La función directiva profesional», en *La dirección pública profesional en España*, JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M., y PALOMAR OLMEDA, A., Madrid, Edit. IVAP–Marcial Pons, 2009, págs. 65 a 121; y, QUESADA LUMBRERAS, J., «La función directiva local», en la obra colectiva *Empleo público local. Prontuario para la selección, organización y gestión de personal de las Entidades Locales* (Dir. Tomás Cobo Olvera Rafael y J. Vera Torrecillas), Ed. El Consultor-La Ley, 2012, págs. 987-1055.

a sus potestades de autoorganización, tan estrechamente vinculadas, cabe subrayar, a la dirección pública local. Por ello, en definitiva, estas leyes autonómicas debieran limitarse también a establecer unas líneas generales (modulables) que puedan adaptarse a las necesidades organizativas de cada Entidad Local.

4.2. La carrera profesional.

4.2.1. Consideraciones previas.

A) Una visión integral de la materia.

Centrándonos ya propiamente en el objeto central de nuestro trabajo y, más concretamente, en los planteamientos que se derivan del EBEP para su puesta en marcha en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas, varias cuestiones previas han de ser puestas de manifiesto, para poder entender el significado y alcance que esta materia ocupa en los planteamientos de la Ley.

La primera hace referencia, al igual que cuando hablábamos del instituto de la dirección pública profesional, a su consideración como un elemento esencial para la profesionalización de nuestro modelo de empleo público. Así, como señala su propia Exposición de Motivos, «criterios semejantes (igualdad, mérito y capacidad), esenciales para mantener el mayor grado de profesionalidad de nuestro empleo público, se han de aplicar también a la carrera de los funcionarios y a la provisión de los puestos de trabajo. Pero además, en estas materias es preciso introducir algunas otras reformas, que pretenden mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios».

De esta forma, y sin imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el EBEP permite que «se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación

orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otras que combinen elementos de carrera horizontal y vertical»³⁵⁵.

En coherencia con estos planteamientos, además, el EBEP implica también «un margen de libre decisión para que tanto las Leyes de Función Pública de la Administración General del Estado como las de las Comunidades Autónomas adapten el sistema retributivo a la modalidad de carrera por la que opten en cada caso». Así las retribuciones complementarias podrán vincularse «al grado, nivel o categoría alcanzado en la carrera, a las características del puesto de trabajo que se desempeña y al rendimiento, iniciativa, interés o esfuerzo aplicado al desempeño».

Pero es que, asimismo, una segunda consideración ha de ser puesta de manifiesto. Nos referimos concretamente, como así ya apuntábamos páginas atrás, al procedimiento a través del cual se ha de medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados, es decir, la evaluación del desempeño, y que se viene a configurar como otro elemento fundamental de la nueva regulación que, «en cualquier caso» como así señala expresamente, las Administraciones Públicas «deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia».

Así, la evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de «la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones

³⁵⁵ Pero, a su vez, como añade, «resulta necesario facilitar la promoción interna de todos los empleados que adquieran las competencias y requisitos necesarios para progresar en su carrera, desde los niveles inferiores a los superiores, de manera que no se limiten las oportunidades de quienes tienen interés y deseo de alcanzar con su dedicación y esfuerzo las mayores responsabilidades. También se han de establecer instrumentos de colaboración que faciliten la movilidad voluntaria de los funcionarios entre distintas Administraciones, lo que constituye una justa y extendida reivindicación de los empleados públicos. En fin, es preciso flexibilizar las reglas de movilidad funcional y, en su caso, geográfica, del personal por necesidades del servicio, con las oportunas garantías y compensaciones, cuando procedan. A todas estas necesidades responden determinados preceptos de la nueva Ley».

complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento»³⁵⁶. De ello deriva, también, que la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso se ha de hacer depender de «la evaluación positiva de su desempeño, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades».

Desde estos planteamientos, y si nos trasladamos al articulado de la Ley, el art. 14 del EBEP establece, entre el listado de derechos individuales de los empleados públicos, el derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación. Y será en sus artículos 16 a 19 donde regule, más propiamente, el contenido de estos derechos. Dedicando, además, dentro del mismo Capítulo (Capítulo II del Título III), su artículo 20 al procedimiento de la evaluación del desempeño.

A partir de este esquema, el art. 16 nos viene a proporcionar el concepto, principios y modalidades de carrera profesional (a saber: carrera horizontal y vertical así como la promoción interna tanto vertical como horizontal). Englobando a todas ellas dentro del derecho genérico a la promoción profesional, y reconociendo este derecho, como ya señalamos, tanto para el personal funcionario como al personal laboral (arts. 16.1 y 19.1 respectivamente)³⁵⁷.

³⁵⁶ Generalizando algunas experiencias que ya existen en el ámbito de nuestras Administraciones Públicas, se introduce así, como señala, «un factor de motivación personal y de control interno, que es común a las reformas del empleo público que se han adoptado o se están articulando en el ámbito europeo. Es obvio, en efecto, que las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio».

³⁵⁷ Sobre este punto cabe recordar que si bien es cierto que el art. 19.2 EBEP viene a establecer que la carrera profesional y la promoción del personal laboral «se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos». Hay que tener en cuenta, como señala SALA FRANCO («El personal laboral...», *op.cit.*, pág. 127), que «el ET nada dice en concreto acerca de la promoción profesional de los trabajadores, tratándose de una materia deslegalizada, por cuanto los arts. 23 (sobre

De entrada, varias son las cuestiones que podemos destacar del planteamiento del EBEP en relación con la legislación precedente. En primer lugar, que ya no se habla de carrera administrativa sino de carrera profesional. Un cambio terminológico que, a mi parecer, no sólo podría obedecer al deseo del legislador de deshacerse de la articulación poco acertada de sus predecesores, sino que, además, como venimos señalando, el adjetivo que se le atribuye a este instituto jurídico viene a identificarlo, precisamente, como uno de los elementos esenciales o nucleares para alcanzar la profesionalización de nuestro modelo de empleo público. Pero, asimismo, una segunda consecuencia es la que podemos extraer también. Y no es otra que la de considerar, con buena lógica a mi juicio, a la promoción interna como una modalidad más de promoción de los empleados públicos³⁵⁸.

promoción y formación profesional en el trabajo), 24 (sobre los ascensos) y 25 (sobre la promoción económica) se remiten a los convenios colectivos aplicables, a ellos habrá que estar en cuanto a la regulación de la carrera y promoción profesional del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas». Por su parte, como señala el autor, los sistemas de evaluación del desempeño a que se refiere el art. 20 del EBEP «serán de aplicación también al personal laboral, dado que en todo momento el precepto se refiere a “los empleados públicos” y no solamente al personal funcionario de carrera (párrafos primero y tercero)».

Pero no hay que olvidar, del mismo modo, que el EBEP ha venido a establecer unas bases comunes para todos los empleados públicos que no impide la existencia de normas específicas que pueden desarrollar, en este punto, un modelo de carrera profesional singular para cada tipo de personal. Como no podía ser de otra forma, este nivel mínimo que alcanza el EBEP en la ordenación del derecho a la promoción profesional, que lo convierte en un derecho de configuración legal, se debe a su vinculación intrínseca con la carrera profesional y la promoción interna que son los medios a través de los que se desarrolla la progresión profesional. De lo contrario, una estructuración profusa de este derecho hubiera supuesto el establecimiento de un sistema de carrera profesional y de promoción interna que condicionaría la autonomía organizativa y de gestión de personal de las Administraciones públicas correspondientes a los tres niveles territoriales de nuestro país.

Así, como señala VIDA FERNÁNDEZ («Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño», *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007*, Granada, Ed. Comares, 2008, págs. 241 y 242), el Estatuto Básico «establece los fundamentos comunes de la ordenación de la carrera profesional y de la promoción interna para los empleados públicos en general en todos los ámbitos de todas las Administraciones públicas. Por lo tanto se unifica el tratamiento de la carrera profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas en general ya que se proyecta sobre todos los empleados públicos independientemente de que el vínculo de servicio con la Administración pública correspondiente sea de naturaleza funcional o laboral. Por lo tanto, se disponen unas bases comunes para la carrera profesional y la promoción interna para todos los empleados públicos en general, entendiendo por éstos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales, si bien dentro de ésta se restringe para los funcionarios de carrera y para el personal laboral que, a su vez, desarrollan su carrera profesional de forma diferenciada».

³⁵⁸ Siguiendo, además, las recomendaciones de la Comisión en este punto. Pues, como se señala en el referido Informe (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 110 y 111): «La denominada promoción interna, que consiste actualmente en el acceso a cuerpos, escalas o puestos de un grupo de titulación superior (o incluso de la misma titulación –promoción

Así, el término de carrera profesional aludiría a un concepto amplio de este instituto jurídico, y estaría constituido por diversas modalidades (carrera vertical y horizontal así como promoción interna vertical y horizontal, «entre otras») que vendrían a dar un contenido específico y, por ende, a materializar el derecho genérico o abstracto de los empleados públicos a la promoción profesional³⁵⁹.

Desde estos planteamientos, y a diferencia también de la legislación precedente, nos suministra un concepto de la carrera profesional muy similar al sugerido en el Informe de la Comisión. Así, la define como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional. Que han de articularse, además, como otra novedad sustancial conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Para alcanzar este objetivo, es decir, para articular adecuadamente este conjunto de oportunidades y expectativas de promoción, las Administraciones Públicas habrán de promover asimismo «la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional». Ubicando, por tanto, también aquí, otro de los derechos (y deberes) de los empleados públicos, esto es, la formación

horizontal-, aunque sea menos habitual en la práctica) previa la acreditación por el funcionario de que posee la titulación requerida, es un sistema que, sin perjuicio de su vertiente selectiva, debe considerarse más bien como una forma de promoción profesional de los empleados públicos».

Es más, como añade, «nos parece que un diseño adecuado de la promoción profesional debe prever la posibilidad de que los empleados puedan acceder a tareas cuyo desempeño exige la pertenencia a un grupo de titulación superior, mediante procedimientos que, respetando los principios de mérito y capacidad, tengan en cuenta el esfuerzo de capacitación realizado y las competencias adquiridas. Sería incluso deseable -recordando imágenes un tanto míticas-, que un empleado que ingrese en uno de los grupos inferiores tuviera la posibilidad de acceder a los más altos niveles del empleo público a lo largo de su carrera».

³⁵⁹ A juicio de VIDA FERNÁNDEZ («Derecho a la carrera profesional...», *op.cit.*, pág. 247), la confusión que se puede crear deriva de la «expresión promoción profesional que se reconoce como derecho (art. 16.1 y 19.1 EBEP) y que aparece un término sincrético derivado de las expresiones carrera profesional y promoción interna».

La promoción profesional, como sostiene el autor, «es el derecho que se reconoce a la progresión en la relación de servicio a las Administraciones Públicas y que se desarrolla a través de la carrera profesional (en concreto mediante una o varias de las modalidades previstas). Por tanto, la promoción profesional y la carrera profesional “no son sinónimos ya que la promoción profesional se refiere al contenido del derecho reconocido en el artículo 14. 1 d) EBEP y desarrollado en el Capítulo II del Título III, mientras que la carrera profesional (en sentido amplio) sería el continente, esto es, la estructura dispuesta para que la progresión profesional pueda llevarse a cabo».

profesional, como una condición necesaria para que la promoción profesional pueda ser efectivamente materializada³⁶⁰.

Y es que, en efecto, en el sentir de aquella Comisión, la promoción profesional de los empleados públicos habría de ser abordada como «un itinerario de avance o crecimiento profesional en la relación de los empleados públicos con su trabajo y debe comprender tanto el ascenso jerárquico, esto es, la promoción a puestos de rango superior, como el incremento de reconocimiento obtenido por un empleado sin cambiar de puesto de trabajo (carrera horizontal)».

De esta forma, debe ofrecer «expectativas de progresión cuya satisfacción dependa de factores objetivos –relacionados con las necesidades de la organización de crear, mantener y cubrir ciertos puestos o reconocer determinados niveles de excelencia profesional– y de factores subjetivos –consistentes en la consecución y acreditación por los empleados de niveles superiores de cualificación y desempeño, con el alcance y en la forma prevista para producir un reconocimiento organizativo de los mismos–»³⁶¹.

Pero es que, además, como señala VIDA FERNÁNDEZ, el reconocimiento del derecho a la carrera profesional y a la promoción interna «quedaría vacío de contenido si se limitase únicamente al diseño de su estructura y dinámica. Para que el derecho a la promoción profesional que se

³⁶⁰ En este sentido, cabe subrayar que se puede considerar también como principios y normas de aplicación común, para el personal funcionario y laboral, los que integran el Código de Conducta de los empleados públicos. Pues, en definitiva, carece de justificación que se impongan deberes éticos y de actuación diferentes en función del tipo de vínculo jurídico formal del personal.

Pero es que, asimismo, no sólo se viene a establecer un régimen disciplinario que responde al conjunto de principios que constituyen el Código de conducta sino que, además, despliega sus efectos sobre el modelo de carrera y promoción profesional. Así, y a los efectos que aquí más nos interesa, puede citarse la regulación del demérito, entre el elenco de sanciones que establece en su art. 96, que «consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria».

Todo ello teniendo en cuenta, además, que en este punto el EBEP, viene a unificar, nuevamente, el régimen básico aplicable al personal funcionario y laboral, con escasas diferencias, lógicas por lo demás, como son la distinción entre la separación del servicio para unos y el despido disciplinario, para otros.

³⁶¹ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 103. Como concluye «la promoción profesional de los empleados públicos podría definirse como el conjunto ordenado de expectativas de progreso que se les ofrecen dentro de la Administración en que prestan sus servicios, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad».

reconoce a los empleados públicos sea real y efectivo es necesario que las propias Administraciones Públicas impulsen su desarrollo a través de medidas que favorezcan su ejercicio»³⁶².

Y es que, desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, como también se indicó en el Informe de la Comisión, «la formación profesional continua y el reciclaje profesional de todos los empleados públicos ha constituido de siempre una necesidad imprescindible en orden a conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización». Paralelamente, desde la posición de los empleados públicos, «la formación profesional constituye sin duda el *prius* lógico para poder llevar a efecto una carrera profesional, promocional o retributiva».

Por todo ello, a su juicio, «los empleados no sólo deben tener reconocido el derecho a acceder a determinadas actividades formativas, salvo que lo impidan imperiosamente las exigencias del servicio, sino que también pueden ser obligados por su Administración a tomar parte en actividades del mismo género, durante el tiempo que se precise para incrementar sus capacidades. Para hacer efectivo este derecho y este deber de formación servirá de considerable ayuda que las Administraciones logren implantar sistemas de evaluación del desempeño, como ha recomendado esta Comisión,

³⁶² VIDA FERNÁNDEZ, J., «Derecho a la carrera profesional...», *op.cit.*, págs. 266-267. Asimismo, como añade, «dentro de la regulación de la promoción interna de los funcionarios de carrera, el art. 18.3 EBEP establece que las Administraciones Públicas adoptarán la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional». Se trata, a su juicio, «de dos dimensiones complementarias de las acciones con las que las Administraciones Públicas deben garantizar la efectividad del derecho a la promoción profesional. Por una parte, la formación de los funcionarios de carrera como requisito básico de partida que permite adquirir las condiciones profesionales necesarias para aspirar a desarrollar la carrera profesional. Por otra parte, y una vez adquirida la formación necesaria, las medidas que incentiven a la participación en los procesos selectivos de promoción interna de aquellos que se encuentren cualificados profesionalmente».

Además, como aclara, «las medidas de incentivación a la participación en la promoción interna y en toda la carrera profesional no se limita únicamente a los funcionarios de carrera, ya que el art. 18.4 EBEP se refiere expresamente a las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas para la participación “de su personal”, sin que se haga mención específica de aquellos como ocurre en otros apartados de este mismo art. 18. Esta aclaración resulta fundamental ya que, de otro modo, el personal laboral quedaría excluido de los beneficios de estas medidas dirigidas a incentivar la carrera profesional, cuando en realidad su reconocimiento se establece en igualdad de condiciones para unos y otros, tal y como se deduce de los art. 14 c), 16.1 y 19.1 EBEP».

pues, además de los beneficios que despliegan en otras áreas, en el campo de la formación constituyen un instrumento importante para la detección de necesidades»³⁶³.

Desde este punto de vista, como afirma CASTILLO BLANCO, «parece incontestable, que las previsiones del EBEP, y más que ello los distintos Acuerdos en esta materia que plasman sus contenidos, configuran un modelo positivo en dicha terminología en la medida que el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, configura, de forma paralela, un deber de la Administración pública en esas dos vertientes referidas a establecer una política de formación para los empleados públicos que, además, se configura como un derecho-deber (artículo 54 EBEP), que ha de ser negociada con los representantes de los trabajadores (artículo 37.1 f) EBEP) y que tiene su incidencia en la carrera administrativa (artículos 16 y ss. EBEP)»³⁶⁴.

³⁶³ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 114 y ss.

Sobre este tema resulta de gran interés la obra de SALA FRANCO, T.; PEDRAJAS MORENO, A.; LLEÓ CASANOVA, B., *La formación profesional continua de los trabajadores en la empresa*, Colección Laboral Práctico, nº 2, 2005. Como estos autores, existen básicamente tres modelos de regulación del derecho a la formación profesional continua del trabajador frente al empresario, todos ellos perfectamente constitucionales y que podríamos sintetizar de la siguiente forma:

- a) Un modelo negativo, que tan sólo garantizaría el derecho a la formación profesional del trabajador frente a aquellas decisiones empresariales que pudieran perjudicarlo. El modelo garantizaría así la existencia de un deber empresarial de respetar la formación profesional del trabajador.
- b) Un modelo neutro, que facilitaría la obtención de la formación profesional por el trabajador a través de la concesión de ciertos derechos instrumentales. El modelo garantizaría así la existencia de un deber empresarial de facilitar la formación profesional del trabajador.
- c) Un modelo positivo, que reconocería el derecho de formación profesional del trabajador, obligando al empresario a asumir las cargas para su mantenimiento y actualización. El modelo garantizaría así la existencia de un deber empresarial de proporcionar la formación profesional al trabajador.

³⁶⁴ CASTILLO BLANCO, F., «Los derechos individuales de los empleados públicos», *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 189 y ss. Como señala el autor: «Con anterioridad ya la Resolución de 15 de noviembre de 2002, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, se ordena la publicación del acuerdo de Consejo de Ministros de igual fecha, por el que se aprueba el acuerdo Administración-Sindicatos para el período 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración Pública contenía esa perspectiva. Dentro de su Título III (“Medidas dirigidas a impulsar la profesionalización y cualificación de los empleados públicos”, su Capítulo IX (“Capacitación profesional de los empleados públicos”), afirma que “La capacitación profesional constituye un elemento esencial en la estrategia de modernización de las Administraciones Públicas y un factor básico para articular la movilidad y la promoción. En consecuencia, la Administración asegurará la igualdad en el acceso a la formación de todos los empleados públicos y se vinculará la misma al desarrollo de la carrera profesional y la promoción”. En su Capítulo X (“Formación continua”), se sigue afirmando que “La

A todo ello hay que sumar, además, como así se deriva del artículo 20.3 EBEP, la incidencia que la evaluación del desempeño habrá de proyectar también sobre la formación de los empleados públicos, pues a pesar de que, con carácter general, se puede afirmar que nuestras Administraciones Públicas en los últimos años han invertido en la formación de sus empleados. No es menos cierto también que se ha de plantearse la necesidad de optimizar la utilización de los recursos destinados a estos fines.

Y por ello, como en este sentido dejó apuntado asimismo la Comisión, se plantea la necesidad de conectar «las actividades y programas de formación con la planificación estratégica de los recursos humanos, con los diseños de las carreras profesionales y con las tareas reales de los empleados públicos, de manera que la formación se convierta en un proceso permanente de perfeccionamiento. A tal efecto, deben ponerse en marcha procesos de detección de necesidades formativas mediante herramientas de diagnóstico adecuadas y deben evaluarse los programas de formación para medir su impacto sobre la mejora del rendimiento, sometiendo a control efectivo su ejecución».

Recomendando, por lo demás y como venimos señalando, que en el EBEP se hiciera referencia «a la necesidad de las Administraciones Públicas de dedicar los recursos necesarios a la formación y perfeccionamiento de sus empleados y de que establezcan los derechos y deberes de los mismos al respecto. Las actividades de formación deben someterse a los criterios de programación, gestión y evaluación pertinentes para el logro de sus fines»³⁶⁵.

Administración General del Estado, en aras a articular su política modernizadora conducente al establecimiento de unos servicios públicos de calidad, otorga un carácter prioritario a la formación de sus empleados públicos como elemento estratégico que son a tal fin. La formación de los empleados públicos constituye un instrumento capital para la mejora de la prestación profesional, para el aumento de la calidad de los servicios públicos y para acrecentar el sentido del servicio objetivo a los intereses generales”, comprometiéndose para ello al desarrollo de actividades formativas “en cooperación con los Institutos y Escuelas de Formación de las Comunidades Autónomas y con la FEMP, que redunden en la mejora de las cualificaciones de los empleados públicos, cualificaciones que habrán de entenderse en sentido amplio, como conocimientos, competencias y aptitudes”».

³⁶⁵ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 115 y 116. Así, subrayó la conveniencia de «organizar cursos, encuentros y otras actividades de formación en los que puedan participar empleados de distintas Administraciones, lo que, sin duda, favorecería la movilidad y la

Una última cuestión, finalmente, ha de ser puesta de manifiesto como así se deriva también del art. 20.5 EBEP. Y no es otra que la incidencia que la evaluación del desempeño ha de proyectar no sólo sobre la formación y, de forma más específica, sobre la carrera horizontal, sino asimismo en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el apartado c) de su art. 24.

Y es que, en efecto, hay que tener muy presente que las retribuciones complementarias contempladas en el EBEP poseen un marcado carácter directivo u orientativo, y que por ello, serán las Comunidades Autónomas, con las matizaciones que señalábamos, las que han de determinar la cuantía y estructura de éstas atendiendo («entre otros») a una serie de factores que enumera³⁶⁶. Entre los cuales, a los efectos que aquí más nos interesan, se

integración entre los grupos y colectivos del personal de todas ellas». Y en este sentido, a su juicio, correspondería «a la Conferencia Sectorial de Administración Pública y a las propias Administraciones interesadas, mediante los acuerdos pertinentes, llevar a cabo estas iniciativas».

³⁶⁶ Así, conforme al artículo 24, la cuantía y estructura de éstas se establecerán por cada Comunidad Autónoma en sus respectivas leyes de función pública atendiendo «entre otros» a una serie de factores que se enumeran:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Por lo que se refiere a las retribuciones del personal laboral no se ha avanzado mucho en la nueva normativa básica de la función pública. De esta forma, dentro del Capítulo III del Título III del EBEP (derechos retributivos), el artículo 27 del EBEP establece una disposición perfectamente innecesaria, por superflua, al remitirse a la legislación laboral (esto es, arts. 26 a 31 ET), convenio colectivo de aplicación y contrato de trabajo.

En este contexto, y por lo que se refiere a las retribuciones del personal laboral, dos podrían ser las consideraciones que podríamos extraer siguiendo a CASTILLO BLANCO (*Informe sobre...*, op.cit, pág. 74): La primera, «que la experiencia de estos últimos años muestra una cierta tendencia a establecer conceptos y cuantías retributivas uniformes entre el personal sujeto al estatuto funcional y el personal que desarrolla sus funciones sometido al Derecho laboral dentro del sector público, explicable, en cualquier caso, tanto por la necesaria uniformidad en las condiciones del empleo público del personal que presta sus servicios en la misma Administración e, inclusive, en la misma unidad administrativa, como por la existencia de algunas, aunque mínimas, reglas comunes a ambos colectivos como resultan ser los límites al incremento retributivo derivados de la política económica del Gobierno de la nación».

La segunda, como ya hemos apuntado, que «respecto de este aspecto no parece que debiera desdeñarse que el sistema retributivo, en cualquier norma que aspire a establecer unos rasgos comunes del sistema de empleo público, salvando naturalmente las exigencias derivadas de la naturaleza de la relación jurídica laboral, tenga elementos de homogeneidad suficientes que permitan incrementar la equidad en la fijación retributiva, la transparencia en la percepción

señala: por un lado, la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa. Y por otro, el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos³⁶⁷.

Por ello, y teniendo en cuenta que el EBEP estructura diversas y variadas posibilidades para articular la carrera profesional. El artículo 24 apartado a) contempla la retribución por el primer de los factores referidos. Sin llegar a definirlo completamente ya que serán las decisiones que se adopten en el sistema de carrera, por parte de las diferentes Administraciones Públicas, las que condicionen a su vez este elemento retributivo.

Desde este punto de vista, como señala CASTILLO BLANCO, «y si se quieren conseguir los objetivos que subyacen a la regulación comentada y los propios de motivación que inspiran el establecimiento de un sistema de desarrollo profesional, la carrera profesional, sobre todo la que se denomina como horizontal, no debe convertirse en unos nuevos trienios a los que se acceda de forma universal simplemente por antigüedad, ni parece tampoco que deba convertirse en una carrera basada en el incremento del Currículo, sino que la misma parece que debe estar integrada por unos elementos objetivos de promoción y acceso que eviten su generalización como concepto retributivo, suponiendo, además, un reconocimiento científico, en su caso, y en todos los supuestos un reconocimiento profesional y ético de la trayectoria que a lo largo de su vida desarrolla un empleado público».

salarial de todos los empleados públicos y la aplicación de principios y reglas comunes en cuanto a su devengo y percepción, siendo que, en todo caso, el Estatuto de los Trabajadores no establece sino como única regla de derecho necesario la necesaria existencia de un salario base».

³⁶⁷ Sobre este factor, como señala CASTILLO BLANCO («Los derechos retributivos de los empleados públicos», *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, pág. 259), es preciso dejar apuntado al menos dos consideraciones: «la primera, consistente en que cada vez más decisivamente las retribuciones ha de estar ligadas a las competencias necesarias para el éxito de la organización pública; la segunda, relativa a las retribuciones por el desempeño objeto de este apartado, y que no significa sino hacer partícipe al empleado de los resultados de la organización. Y en las que por ello, como primer punto a tener en cuenta, no debe perderse de vista que el nivel a partir del cual ha de retribuirse el mismo no es el desempeño normal ya que éste se incluye en la parte de salario fijo, sino un rendimiento superior conectado con los objetivos de la organización, así como la existencia de indicadores, en este caso negativos, que penalicen la retribución (aumento de plantilla, absentismo, aumento de gastos generales, etc.)».

Por ello, como añade, «es muy recomendable, asimismo y sin perjuicio de que lógicamente la consecución de objetivos tenga una necesaria incidencia en el sistema de carrera, que su peso específico en el conjunto del sistema no desnaturalice ésta y anule los complementos retributivos ligados a la consecución de objetivos que también, necesariamente, han de existir y que así prevé el propio artículo 24 c) al contemplar las retribuciones ligadas al desempeño».

Y, precisamente, la consideración de éstas últimas, ha de llevarnos a una segunda puntualización. Como señala el autor referido, «no debe perderse de vista que el nivel a partir del cual ha de retribuirse el mismo no es el desempeño normal ya que éste se incluye en la parte de salario fijo, sino un rendimiento superior conectado con los objetivos de la organización, así como la existencia de indicadores, en este caso negativos, que penalicen la retribución (aumento de plantilla, absentismo, aumento de gastos generales, etc.)»³⁶⁸.

En cualquier caso, lo cierto es que sin perjuicio de los límites que al incremento cuantitativo del mismo se realice por el Estado, el sistema retributivo puede adquirir con la preceptiva evaluación del desempeño, y su reflejo en el salario, una decisiva vertiente motivadora de éste incentivando tanto el desarrollo del conocimiento y las competencias que haya de adquirir el empleado, como la imbricación de éste en la consecución de los objetivos de las Administraciones Públicas³⁶⁹.

³⁶⁸ CASTILLO BLANCO, F., «Los derechos retributivos...», *op.cit.*, pág. 255.

³⁶⁹ En este sentido, por tanto, dos son los parámetros a tener en cuenta a la hora de fijar las retribuciones no sólo del personal funcionario sino también del personal laboral:

1) Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos.

2) No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal.

De esta forma, el art. 21 del EBEP establece los límites en cuanto al incremento retributivo que ahora se detallan con mayor precisión y corrección. Y es que, en efecto, nuestra jurisprudencia considera de manera consolidada y firme que la fijación de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones del sector público corresponde al Estado, ya que constituye

En suma, y como hemos podido comprobar, presentan un especial interés las consideraciones hasta aquí planteadas, y especialmente, cómo todas estas diferentes variables habrán de ser tenidas muy en cuenta, por las diferentes Administraciones Públicas, a la hora de decidir cuál será la articulación de la carrera profesional que desean llevar finalmente adelante.

Por nuestra parte, antes de dar paso al análisis de las diferentes modalidades de carrera profesional, es preciso que de forma previa también,

una medida económica de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público.

Así, dichas competencias atribuidas a la Administración del Estado implican que éste no sólo puede incidir en la estructura básica del sistema retributivo, sino que, asimismo, por razones de política económica, puede establecer límites a los incrementos retributivos globales de los funcionarios públicos (STC 96/1990, de 24 de mayo) basadas, asimismo, en los principios de igualdad y solidaridad (STC 237/1992, de 15 de diciembre) y ello aunque diversas Comunidades Autónomas hayan previsto específicamente en sus leyes de función pública previsiones específicas de actualización anual de las retribuciones e inclusive por períodos inferiores a fin de evitar el deterioro de la capacidad adquisitiva.

No obstante, como señala SÁNCHEZ MORÓN (*Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, 2004, pág. 214), conviene precisar que «lo que hacen las Leyes de Presupuestos es tan sólo aplicar un determinado porcentaje de aumento a los diferentes conceptos previstos legalmente. No corresponde a aquéllas fijar las retribuciones de manera individualizada ni tampoco mediante la simple previsión de un porcentaje de aumento del salario de todos los empleados públicos». En suma, se trata de una medida económica de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión de uno de los componentes esenciales del gasto público (SSTC 63/1986, 96/1990, 237/1992, 385/1993, 176/1996, 103/1997, 62/2001 y 24/2002). Junto a estas razones de política económica y financiera, la jurisprudencia constitucional ha admitido la potestad estatal para establecer topes máximos en base a los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (SSTC 63/1986 y 237/1992).

Pero es que, además, como afirma CASTILLO BLANCO («Sistema salarial, gasto público y apuntes para su reforma en el empleo público español», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, 2005, pág.108), «no cabe duda que el principio de legalidad presupuestaria afecta también a la negociación colectiva del personal laboral del sector público, tanto estatal, como al autonómico y al local, que queda igualmente limitada por lo dispuesto en las Leyes de Presupuestos, tanto en lo que se refiere al límite de crecimiento de las retribuciones, como a la primacía de esta norma sobre lo dispuesto en los convenios colectivos».

En todo caso, debe tenerse en cuenta también como señalan MONEREO PÉREZ y FERNÁNDEZ BERNAT («Derechos retributivos», *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007*, Granada, Comares, 2008, págs. 290-291), «que la intervención estatal en materia retributiva debe configurarse de tal modo que deje al resto de las Administraciones Públicas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias. La actuación estatal no puede, por tanto, impedir que se pueda desarrollar las competencias que ostentan aquéllas (STC 171/1996). Y así, en esta línea, no resulta justificado que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado, de tal modo que el límite debe referirse al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas (SSTC 63/1986, 96/1990 y 237/1992). Como tampoco afecta necesariamente a la cuantía de las retribuciones complementarias (STS de 24 de septiembre de 1994)». Al respecto puede verse asimismo el trabajo de BARREIRO GONZÁLEZ, G., «Sobre el control presupuestario de las rentas del personal laboral del sector público», en *REDT*, Nº 27, 1986, págs.445-460.

demos un salto en el articulado del EBEP para situarnos en el Capítulo II de su Título V, dedicado a la estructuración del empleo público, pues no es posible comprender el funcionamiento de las diferentes modalidades de carrera sin detenernos previamente en analizar cómo se ha ordenado la actividad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas, es decir, cómo se ha agrupado y clasificado a los recursos humanos y, especialmente, qué papel tiene asignado el puesto de trabajo en la nueva normativa básica³⁷⁰.

B) La estructura del empleo público.

Para entender los planteamientos de la nueva normativa básica en este punto, hay que partir de las consideraciones apuntadas por la Comisión, para quien la regulación básica en este tipo de materias debería ser reducida y flexible. De esta forma, se decantaba «por mantener que la ordenación del empleo público en el Estado y en las Comunidades Autónomas debe hacerse por medio de ley de sus respectivos Parlamentos. Y, por lo que refiere a la Administración Local, las leyes que regulen esta materia deben abrir un amplio espacio al ejercicio de sus potestades autoorganizativas». Por ello, consideraba que el EBEP debería preservar «al máximo la flexibilidad del diseño estructural del empleo público en cada Administración y la posibilidad de actualizarlo, sin perjuicio de algunas normas mínimas, prescriptivas u orientativas, que coordinen el conjunto del sistema, faciliten la movilidad interadministrativa y guíen, en su caso, aquella actualización»³⁷¹.

³⁷⁰ Nos referimos, como ya señalamos, al Título V del EBEP dedicado a la ordenación de la actividad profesional. Y que se compone de tres Capítulos. El primero, referido a la planificación de recursos humanos. El segundo, a la estructuración del empleo público. Y, el tercero, reservado a los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y a la movilidad.

³⁷¹ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 81. En este sentido, consideraban que el EBEP «debe contener unas prescripciones mínimas que permitan equilibrar la inevitable y deseable diversidad con las exigencias de la coordinación del sistema de empleo público en su conjunto y que faciliten el ejercicio del derecho de los empleados públicos a la movilidad interadministrativa». No obstante, y al mismo tiempo, «puede contener ciertas normas orientativas que guíen la adopción de decisiones por las Administraciones Públicas que así lo deseen, sin perjuicio también del carácter supletorio de la legislación del Estado sobre su propia función pública. Con una y otra cautela pueden resolverse adecuadamente los vacíos e incertidumbres que la regulación más genérica del Estatuto Básico pueda producir a la hora de ordenar o reordenar la estructura del empleo público en cada Administración».

Desde esta perspectiva, el art. 72 EBEP viene a señalar que son las Administraciones Públicas quiénes, en el marco de sus potestades de autoorganización, estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las «normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones», así como por las siguientes reglas básicas desarrolladas en los sucesivos preceptos de este Capítulo II del Título V, a saber:

La primera, en conexión con el listado básico de derechos individuales del art. 14, por la que se viene a reconocer el derecho de los empleados públicos al desempeño de un puesto de trabajo en el marco del sistema de estructuración que establezcan las «leyes de desarrollo». Reservando a la ley, por tanto, la regulación de estas materias, como así ha dejado bien claro la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 99/1987, de 11 de junio).

La segunda, centrada en la distribución de funciones, por la que se habilita a las Administraciones Públicas ha asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen «siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones».

La tercera, por la que se establece asimismo la posibilidad de agrupar a los puestos de trabajo en función de sus características «para ordenar la selección (con las matizaciones que veremos seguidamente sobre la agrupación en cuerpos y escalas), la formación y la movilidad».

Y la cuarta, en términos ahora sí vinculantes, por la que las Administraciones Públicas «estructurarán» su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares («serán públicos»), y que habrán de comprender como mínimo («al menos») los siguientes extremos: la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén

adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias³⁷².

A partir de estas reglas básicas, que vienen a situar al puesto de trabajo como un elemento esencial de la estructura, y como viene siendo también una tradición en nuestra función pública, el art. 75 EBEP viene a agrupar a los funcionarios en cuerpos, escalas, «especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo». Estableciendo, también en este punto, una reserva de ley para la creación, modificación o supresión de las mismas («por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas»³⁷³). Y clasificando, asimismo, estas agrupaciones de funcionarios de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

³⁷² Si comparamos dicho precepto del EBEP con los preceptos aplicables de la legislación precedente, esto es, arts. 15 y 16 LMRFP, podemos comprobar como señala ARROYO YANES («La provisión de puestos de trabajo...», *op.cit.*, págs. 803 y 804), que «ya no se impone obligatoriamente en todas las RPT, o instrumentos que hagan sus veces, el “tipo”, sino solo el “sistema de provisión” así como tampoco han de fijarse necesariamente en las mismas “los requisitos exigidos para el desempeño de cada puesto”. Asimismo, ha de recordarse que la redacción de esos dos artículos ya no es la que tenía la LMRFP en su redacción originaria, sino la versión ofrecida por el art. 50.2 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, en la que ya ha desaparecido, (como hace suya, con total intencionalidad, la Ley 7/2007, la referencia a «las características esenciales de los puestos de trabajo». Puede decirse por ello, sin faltar a la verdad, que el legislador básico no ha dejado escapar la ocasión de contribuir con sus propios actos al desmontaje de algunas de las señas de identidad de las RPT pues tanto los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos como las características que le resultan esenciales han venido sirviendo para identificar el *haz funcional* de los mismos, algo que parece estorbar a partir de la reforma de la función pública que acomete la Ley 7/2007 y que difícilmente va a pervivir al no imponerlos como referencias obligadas el legislador básico».

A su juicio, «se ha hecho un claro retroceso respecto a la situación anterior –se entiende anterior a 2004– y habrá de tener incidencias muy negativas –como ya la ha venido teniendo– sobre el juego de los sistemas de provisión cuya utilización por la Administración se podía controlar, precisamente, en razón de la constancia de esas circunstancias las que ahora desaparecen, nada menos que por determinación estatutaria. A los efectos del punto que estamos tratando pueden traerse a colación algunas sentencias en las que, precisamente, se hace una radiografía del paso de una situación legal a otra y del claro posicionamiento de los responsables administrativos a favor de la desaparición de una información esencialísima para efectuar un control adecuado de la utilización de los sistemas de provisión, y muy especialmente del de libre designación, lo que no sorprende, desde luego, si tenemos en cuenta los antecedentes de esta cuestión y los esfuerzos de los Tribunales por impedir que este procedimiento de provisión deje de constituir pilar de la carrera administrativa para pasar a ser entendido como proyección del personal eventual de confianza política. Para ilustrar lo que decimos podemos recordar la sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2004 que explicita con bastante lujo de detalles el choque de concepciones que tiene lugar como trasfondo del cambio normativo acontecido por la Ley 7/2007».

³⁷³ Clarificando, además, en el apartado tercero de este precepto que: «Cuando en esta Ley se hace referencia a cuerpos y escalas se entenderá comprendida igualmente cualquier otra agrupación de funcionarios».

- Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2. Para los que se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado³⁷⁴. Y cuya ubicación en uno u otro Subgrupo dependerá del «nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso».
- Grupo B, que exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- Grupo C, dividido también en dos Subgrupos. El C1 para quienes estén en posesión del título de bachiller o técnico y el C2 con el título de graduado en educación secundaria obligatoria.

Sin embargo, los grupos de clasificación no terminan ahí. Como añade la Disposición Adicional Séptima, las Administraciones Públicas podrán establecer «otras agrupaciones diferentes» para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo³⁷⁵.

De esta forma, y a pesar de la contradicción terminológica que el EBEP deja anotada, viene a identificar a los Grupos de Clasificación con las agrupaciones de funcionarios (que según su art. 75.3 hacen referencia a los cuerpos y escalas). Se añade así otro Grupo, o Subgrupo pues dependerá de la opción de cada legislador, en el que se insertarán los cuerpos y escalas pertenecientes al ya extinguido Grupo E, como así se establece además en su Disposición Transitoria Tercera³⁷⁶. Según la cual, transitoriamente, es decir,

³⁷⁴ Añadiendo, además, en el art. 75 y para este grupo que: «En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta».

³⁷⁵ Estableciendo así, en el apartado segundo de la Disposición referida que: «Los funcionarios que pertenezcan a estas agrupaciones cuando reúnan la titulación exigida podrán promocionar de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 (promoción interna)».

Cabe recordar que, conforme a la legislación anterior, el art. 25 LMRFP clasificaba cada Cuerpo, Escala, Clase o Categoría de funcionarios en los siguientes Grupos: Grupo A (Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente), Grupo B (Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente), Grupo C (Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente), Grupo D (Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente) y, Grupo E (Certificado de escolaridad).

³⁷⁶ En este sentido, hay que tener en cuenta el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Especialmente, el párrafo segundo de su Disposición Adicional Primera donde se establece lo siguiente: «En el curso académico 2010-2011 no podrán ofertarse plazas de nuevo ingreso en primer curso para

hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios, los anteriores Grupos previstos en la legislación precedente se integrarán en los nuevos conforme a las siguientes equivalencias:

- Grupo A: Subgrupo A1.
- Grupo B: Subgrupo A2.
- Grupo C: Subgrupo C1.
- Grupo D: Subgrupo C2.
- Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la disposición adicional séptima.

Permitiendo, además, por medio de la referida disposición transitoria y durante ese mismo lapso de tiempo, que los funcionarios del Subgrupo C1, reuniendo la titulación exigida, puedan promocionar directamente al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B. Sin llegar a especificar, por tanto, si esta posibilidad ha de entenderse referida para promocionar al Subgrupo A1 o al Subgrupo A2, y sin llegar a establecer tampoco equivalencia alguna para el nuevo Grupo B.

Por lo demás, y así se deduce de los preceptos reseñados del EBEP (al utilizar el término «empleado público»), las reglas relativas al desempeño, agrupación y ordenación de los puestos de trabajo son de aplicación también para el personal laboral. Sin embargo, como así establece específicamente su art. 77, la normativa prioritaria para la clasificación de este colectivo será la legislación laboral (es decir, el art. 22 del Estatuto de los Trabajadores de conformidad con los convenios colectivos que sean de aplicación)³⁷⁷.

las actuales titulaciones de Licenciado, Diplomado, Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico». Estableciendo, además, en su Disposición Transitoria Segunda, el 30 de septiembre de 2015 como fecha límite en las que quedarán definitivamente extinguidas las anteriores titulaciones.

³⁷⁷ Por lo que habrá que estar a la nueva redacción del art. 22 del Estatuto de los Trabajadores, introducida recientemente por Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Conforme al cual se establece que:

1. Mediante la negociación colectiva o, en su defecto, acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, se establecerá el sistema de clasificación profesional de los trabajadores por medio de grupos profesionales.
2. Se entenderá por grupo profesional el que agrupe unitariamente las aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación, y podrá incluir distintas tareas, funciones,

Difiriendo, en este punto, de las recomendaciones sugeridas por la Comisión que apostaban por la extensión preferente de una misma clasificación para ambos colectivos (funcionarios y laborales). Aunque, en cualquier caso y como así viene produciéndose en la práctica, es previsible que la negociación colectiva tenderá también a la clasificación propia de los funcionarios.

Pero es que, además, si bien es cierto que podríamos afirmar que algunas de las recomendaciones allí señaladas han sido trasladadas al texto del EBEP. Verbigracia: podríamos al menos deducir del art. 73.2, un concepto de puesto de trabajo entendido como conjunto de funciones, tareas y responsabilidades asignadas a cada empleado. Sin excluir, además, la posibilidad de asignarles otras funciones distintas, cuando las necesidades del servicio así lo requieran, sin merma en las retribuciones³⁷⁸. También es plausible la posibilidad, del art. 73.3, de que los puestos de trabajo se agrupen en función de sus características para ordenar la selección (con las matizaciones señaladas), la formación y la movilidad. Asimismo, la regulación establecida en el art. 74 sobre las relaciones de puestos de trabajo (u otros instrumentos similares) que permite introducir instrumentos complementarios para la gestión de personal. O, por poner un último ejemplo, la posibilidad de agrupar a su personal por otros sistemas de estructuración diferentes a los tradicionales cuerpos o escalas como así deja abierto el art. 75.

No es menos cierto también que otros puntos concretos, de especial

especialidades profesionales o responsabilidades asignadas al trabajador.

3. La definición de los grupos profesionales se ajustará a criterios y sistemas que tengan como objeto garantizar la ausencia de discriminación directa e indirecta entre mujeres y hombres.

4. Por acuerdo entre el trabajador y el empresario se asignará al trabajador un grupo profesional y se establecerá como contenido de la prestación laboral objeto del contrato de trabajo la realización de todas las funciones correspondientes al grupo profesional asignado o solamente de alguna de ellas. Cuando se acuerde la polivalencia funcional o la realización de funciones propias de más de un grupo, la equiparación se realizará en virtud de las funciones que se desempeñen durante mayor tiempo.

³⁷⁸ Así como dejó apuntado la Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 82 y 83), el EBEP «debería establecer que la prestación de servicios de los empleados públicos se realizará mediante el desempeño de puestos de trabajo, entendidos como conjunto de tareas, funciones, y responsabilidades asignadas a cada empleado e identificados por su contenido funcional, ubicación en la estructura organizativa, perfil de competencias y otras características. No obstante, la asignación de los puestos no debe impedir que el empleado público realice tareas distintas, si tiene el perfil de competencias preciso, cuando corresponda por necesidades del servicio, ni enervar las facultades de la Administración para alterar el diseño del puesto por razones justificadas, sin perjuicio de los derechos que correspondan a aquél».

trascendencia para la articulación de la carrera profesional, no han tenido el resultado esperado, nos referimos concretamente a los Grupos de Clasificación profesional. Lejos de simplificar la regulación precedente, como así venía a recomendar también el Informe de la Comisión, el diseño finalmente plasmado en el EBEP no sólo no simplifica el modelo anterior sino que, además, viene a introducir nuevos interrogantes que dificultan, aun más si cabe, la labor del legislador de desarrollo³⁷⁹.

A mi parecer, no puede considerarse muy acertada la diferenciación establecida para la clasificación de los dos Subgrupos del Grupo A (nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y las características de las pruebas de acceso). Como tampoco es muy clarificadora la situación que se plantea para el nuevo Grupo B y las dificultades (y desigualdades) que puede plantear tanto la articulación «transitoria» de la promoción interna desde el Subgrupo C1 al Grupo A (sin pasar por el Grupo B y sin especificar si se trata del Subgrupo A1 o A2) como la posibilidad de crear otros grupos añadidos para ubicar al antiguo Grupo E en lugar de considerarlo a extinguir.

Lo que está claro, en cualquier caso, es que el legislador de desarrollo deberá dar una solución concreta a este escenario de incertidumbre que el EBEP ha creado en este punto. Y que, asimismo, todos estos parámetros, especialmente los referidos a los Grupos de Clasificación, habrán de ser reconducidos a la hora de articular sus respectivos modelos de carrera profesional.

³⁷⁹ La Comisión propuso (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 88), «mantener la clasificación de los grupos de funcionarios públicos en función de los niveles de titulación académica, si bien, adecuándolos a la estructura actual y prevista del sistema educativo, lo que apunta a una reducción del número de grupos hoy establecida». En este sentido, y si bien el EBEP podría remitir la decisión correspondiente a la fecha en que esté implantado efectivamente el nuevo sistema de titulaciones universitarias, «parece aconsejable que se cree un grupo relativo a la titulación de enseñanza secundaria obligatoria, otro relativo a la titulación de bachillerato o equivalente, y un grupo dividido en dos subgrupos, o en su caso, dos grupos, referidos a las nuevas titulaciones universitarias (o equivalentes), entendiéndose que la diferencia entre ambos, como sucede en la Unión Europea, debe trazarse en función del número de créditos mínimos de cada grado y, como es lógico, incluyendo en el grupo superior todos aquellos supuestos en los que se exija un título de postgrado». La misma clasificación, además, «es extensible al personal laboral y así debe establecerse, preferentemente, en el propio Estatuto Básico del Empleado Público».

Y, por tanto, habrán de delimitar también el diseño de las diferentes modalidades de carrera sugeridas por el legislador básico así como cualquier otra que el legislador autonómico decida llevar adelante.

4.2.2. Las modalidades de carrera sugeridas por el legislador básico y los diferentes escenarios que se pueden plantear.

Junto a las reglas básicas ya señaladas para la estructuración de nuestro modelo de empleo público, y a partir de la definición legal que nos suministra el art.16.2 del EBEP, esto es, como conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, el apartado tercero de este mismo precepto (así como en sus arts. 17 y 18) nos vienen a suministrar otras reglas a tener en cuenta para la articulación de la carrera profesional. En este caso, a modo de «menú dispositivo» (o sugerencia) entre las diversas modalidades que el legislador básico deja abiertas para su ulterior desarrollo³⁸⁰.

En este sentido, y conforme a la reserva de ley que sobre esta materia viene estableciendo nuestra jurisprudencia constitucional³⁸¹, el art. 16. 3 viene a señalar que: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o

³⁸⁰ Concretamente, el art. 16. 3 viene a sugerir en su apartado a) la carrera horizontal, en el apartado b) la carrera vertical, en el apartado c) la promoción interna vertical y en su apartado d) la promoción interna horizontal. Abordando en su art. 17 la carrera horizontal y en el 18 la promoción interna.

³⁸¹ Por todas, y como ya tuvimos ocasión de examinar, la STC 99/1987, de 11 de junio, estableció con claridad el alcance de la reserva de Ley a la que se refiere el art. 103.3 CE, entendiéndolo que la misma debe incluir necesariamente la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción en la carrera administrativa y las situaciones en las que ésta pueda darse, los derechos, deberes y la responsabilidad de los funcionarios y su régimen disciplinario, así como la creación e integración, en su caso, de los cuerpos y escalas funcionariales, el modo de provisión de los puestos de trabajo y el acceso a la función pública. Por tanto, esta reserva de Ley implica que los derechos y deberes de los funcionarios públicos y, entre otros, el derecho a la carrera profesional y a la promoción interna, deben ser definidos en una norma con rango de Ley.

Ahora bien, ello no significa una eliminación total y absoluta del reglamento aunque sí su reducción a una posición de complemento indispensable en calidad de normativa ejecutiva con el límite de no poder sustituir a la Ley en la determinación del estatuto de los funcionarios.

algunas de las siguientes modalidades». Las cuales enumeramos, en una interpretación sistemática de los preceptos anteriormente señalados, de la siguiente forma:

a) Carrera horizontal (art. 16.3 a)), que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con las siguientes reglas:

- Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Pudiendo incluirse, asimismo, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida (art. 17 b)).
- Las Administraciones Públicas tendrán que determinar los efectos de la evaluación del desempeño en esta modalidad de carrera así como, ya apuntábamos, en la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias (art.20.3).

A las que habrá que sumar, si así lo deseara el legislador de desarrollo, la regla de articular un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Dejando claro, eso sí, que si esta fuera la opción elegida, los ascensos serán «consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad» (art. 17 a)).

b) Carrera vertical (art.16.3 b)), que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los tradicionales procedimientos de provisión de puestos de trabajo (concurso y libre designación). No obstante, como sucedía con la legislación precedente, habrá que tener en cuenta, además, los supuestos de reingreso al servicio activo, permuta entre puestos de trabajo, cese o remoción y demás supuestos de movilidad (arts. 78 a 84).

En este sentido, cabe señalar también, como señala el apartado cuarto

del art. 16, que las Administraciones Públicas podrán asimismo implantar simultáneamente, en un mismo ámbito, las modalidades de carrera horizontal y vertical.

c) Promoción interna, ya sea vertical (art. 16. 3 c)), es decir, el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior. O ya sea horizontal (art. 16.3 d)), esto es, el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional). Mediante los procesos selectivos, habría que pensar en principio, de oposición, concurso-oposición y, excepcionalmente, concurso de valoración de méritos (arts. 18, 55.2 y 61)³⁸².

Todos estos preceptos, por lo demás, hacen referencia exclusivamente a los funcionarios de carrera. La única referencia de este Capítulo hacia el personal laboral, además de en su art. 20 dedicado a la evaluación del desempeño y que en todo momento utiliza el término empleado público, la podemos encontrar en el art. 19, cuyo apartado primero viene a reconocer también a este colectivo, como no podía ser de otra manera, el derecho a la promoción profesional. Estableciendo en su apartado segundo que la carrera profesional y la promoción del personal laboral «se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos».

Una remisión que, como ya hemos señalado en más de una ocasión, y teniendo en cuenta que el Estatuto de los Trabajadores se remite en estas materias a lo que se establezcan los convenios colectivos³⁸³, es presumible,

³⁸² Como así se deriva del art. 61 del EBEP, en sus apartados 6 y 7: «Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos».

Por su parte, el apartado 7 señala que: «Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos».

³⁸³ Como así señala expresamente los arts. 23 (conforme a la nueva redacción introducida por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral), 24 y 25 del Estatuto de los Trabajadores.

Concretamente el art. 23 («Promoción y formación profesional en el trabajo»), en su apartado segundo señala que: «En la negociación colectiva se pactarán los términos del ejercicio de

como así viene sucediendo en la práctica, que muchos de estos convenios colectivos se adapten al sistema de carrera de los funcionarios públicos.

Pero es que, además, no hay que olvidar una vez más que el EBEP ha venido a establecer unas bases comunes para todos los empleados públicos que no impide la existencia de normas específicas que pueden desarrollar, en este punto, un modelo de carrera profesional singular para cada tipo de personal.

Y es que, en efecto y como no podía ser de otra forma, este nivel mínimo que alcanza el EBEP en la ordenación del derecho a la promoción profesional, y que lo convierte en un derecho de configuración legal, se debe a su vinculación intrínseca con la carrera profesional y la promoción interna que son los medios a través de los que se desarrolla la progresión profesional. De lo contrario, una estructuración profusa de este derecho hubiera supuesto el establecimiento de un sistema de carrera profesional y de promoción interna que condicionaría la autonomía organizativa y de gestión de personal de las Administraciones públicas correspondientes a los tres niveles territoriales de nuestro país.

Así, como señala también VIDA FERNÁNDEZ, el Estatuto Básico «establece los fundamentos comunes de la ordenación de la carrera profesional y de la promoción interna para los empleados públicos en general en todos los ámbitos de todas las Administraciones públicas. Por lo tanto se unifica el tratamiento de la carrera profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas en general ya que se proyecta sobre todos los

estos derechos, que se acomodarán a criterios y sistemas que garanticen la ausencia de discriminación directa o indirecta entre trabajadores de uno y otro sexo».

Por su parte, el art. 24 («Ascensos») en su apartado primero indica que: «Los ascensos dentro del sistema de clasificación profesional se producirán conforme a lo que se establezca en convenio o, en su defecto, en acuerdo colectivo entre la empresa y los representantes de los trabajadores. En todo caso los ascensos se producirán teniendo en cuenta la formación, méritos, antigüedad del trabajador, así como las facultades organizativas del empresario».

Finalmente, su art. 25 («Promoción económica») señala que: «El trabajador, en función del trabajo desarrollado, podrá tener derecho a una promoción económica en los términos fijados en convenio colectivo o contrato individual». Y ello, como añade en su apartado segundo, «sin perjuicio de los derechos adquiridos o en curso de adquisición en el tramo temporal correspondiente».

empleados públicos independientemente de que el vínculo de servicio con la Administración pública correspondiente sea de naturaleza funcionarial o laboral. Por lo tanto, se disponen unas bases comunes para la carrera profesional y la promoción interna para todos los empleados públicos en general, entendiéndose por éstos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales, si bien dentro de ésta se restringe para los funcionarios de carrera y para el personal laboral que, a su vez, desarrollan su carrera profesional de forma diferenciada»³⁸⁴.

De hecho así lo recomendaba también el Informe de la Comisión, quien partiendo de la premisa de la diversidad del empleo público laboral al que proponía aplicar el EBEP, «considera que no deben establecerse en él reglas específicas de carrera para este personal. A lo sumo puede preverse la mera posibilidad de que la promoción profesional del personal laboral se adapte a los principios y criterios que rigen para el personal funcionario, a través de la

³⁸⁴ VIDA FERNÁNDEZ, J., «Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño», *op.cit.*, págs. 241 y 242. Conforme a estos criterios, y respecto a las otras clases de empleados públicos, como señala el autor (pág. 247-248), «quedan excluidos del derecho a la promoción profesional, en primer lugar, los funcionarios interinos ya que al tratarse de funcionarios nombrados como tales por razones de necesidad y urgencia para el desempeño de funciones propias de los funcionarios de carrera, cesan en su condición cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento. El hecho de que la relación de servicio sea por tiempo determinado hace imposible reclamar este derecho». En este punto, como aclara, «no debe confundirse la previsión relativa a la consolidación del empleo temporal que normalmente aparece en todos los procesos de reforma de la función pública, con una manifestación más de la carrera profesional. Así, el hecho de que la interinidad o temporalidad se identifique como un primer paso para la permanencia indefinida al servicio de la Administración, no debe conducir a que este tipo de medidas como una suerte de carrera profesional impropia o como un sistema de acceso alternativo al empleo público. No obstante, este tipo de medidas han pasado a constituir una modalidad informal de carrera profesional bajo el concepto de “funcionarización”. Así, la disposición transitoria cuarta del EBEP admite la posibilidad de que las Administraciones Públicas efectúen convocatoria de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotadas presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005, las cuales pueden llevarse a cabo de forma independiente y, por lo tanto, ser restringidas, valorando entre los méritos el tiempo de servicios prestados y la experiencia en el puesto de trabajo, lo que se denomina como “concursos con mochila”».

Por otra parte, como añade, «quedan excluidos asimismo del derecho a la promoción profesional el personal eventual, esencialmente por las mismas razones, ya que se trata de personas nombradas con carácter no permanente, para la realización de funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial. En la medida que su cese es libre y se produce, en todo caso, con el de la autoridad a la que preste la función de confianza o el asesoramiento, se excluye el reconocimiento de este derecho del régimen general de los funcionarios de carrera».

negociación colectiva»³⁸⁵.

Desde estos planteamientos, es preciso que abordemos ahora, de forma más detallada, cómo se articula las diferentes modalidades de carrera sugeridas por el legislador básico que hemos enumerado anteriormente. Es decir, qué parámetros deberán tener en cuenta los legisladores de desarrollo si finalmente se decantaran por implementar alguna o algunas de las opciones aquí planteadas. O, alternativamente, si su opción legislativa fuera distinta, qué reglas básicas han de tener presentes asimismo para la articulación de un hipotético modelo de carrera profesional alternativo. Una u otra opción, en cualquier caso, ha de llevarnos a analizar los diferentes procedimientos por los que han de materializarse la promoción profesional de los empleados públicos. Es decir, ya sea bien el nuevo procedimiento de la evaluación del desempeño, ya sea los procedimientos de provisión de puestos de trabajo o, ya sea finalmente, y en el caso de la promoción interna, los procesos selectivos previstos en el EBEP. Veamos, en consecuencia, todas estas variables o reglas básicas a tener en cuenta por el legislador de desarrollo.

A) La carrera horizontal y el procedimiento de la evaluación del desempeño.

a) La propuesta de carrera horizontal.

Comenzamos por la primera de las modalidades sugeridas por el legislador básico. Esto es, la recogida en el apartado a) de su art. 16.3, según el cual la carrera horizontal consiste «en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto».

En una primera interpretación de este precepto podríamos deducir que lo que el legislador nos viene a sugerir es hacer «carrera» en el mismo puesto

³⁸⁵ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 110.

de trabajo. Para ello, en consecuencia, se debería articular un sistema mediante el cual este derecho a la promoción profesional se materializara a través de la progresión en una serie de grados, categorías, escalones u otros conceptos similares. Ahora bien, ¿cómo se puede «ganar» el derecho a progresar en este hipotético sistema planteado?. Para ello, como nos indica el precepto, deberemos acudir, en primer lugar, al apartado b) del art. 17 y, en segundo lugar, al apartado tercero del art. 20. Veamos, pues, qué nos indican estos preceptos.

Si acudimos al art. 17, denominado «carrera horizontal de los funcionarios de carrera», podremos comprobar cómo el legislador básico nos viene a señalar lo siguiente: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas». A saber:

a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

Sin embargo, según el precepto anterior, tan solo deberíamos centrar nuestra atención en la segunda de las reglas reseñadas, en la cual, sólo se habla de qué habrá de valorarse o qué habrá de medir cada Administración Pública para poder determinar si un funcionario de carrera ha progresado en esta modalidad de carrera. En términos, además, muy abiertos, en coherencia por lo demás, con los planteamientos del EBEP que se derivan a lo largo de este Capítulo, y destacando especialmente también, con buena lógica a mi

juicio, y a diferencia de la legislación precedente, la omisión al factor de la antigüedad entre los criterios a tener en cuenta para determinar si un funcionario puede progresar o no³⁸⁶.

Lo que no acabamos de entender, en cambio, es ¿por qué el legislador básico deja planteado que si los legisladores de desarrollo desean articular esta carrera tan sólo será obligatorio tener en cuenta estos parámetros para medir la progresión?; ¿por qué omite en el apartado a) del art. 16 la regla contenida en el apartado a) del art. 17?; ¿no habíamos quedado que la carrera horizontal consiste en «la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo»? Y más aun, cuando precisamente esa regla habla de la necesidad de articular «un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso», aunque también añade que se deberá fijar una remuneración a cada uno de ellos y que los «ascensos» serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

La verdad es que no es fácil entender al legislador básico en este punto o mejor dicho en esta modalidad de carrera que nos plantea, por lo que podríamos interpretar de entrada, que se trata de una redacción defectuosa y poco acertada, pues carece de sentido plantear primero en qué consiste esta modalidad para luego venir a señalar que precisamente la regla del art. 17 que vuelve a insistir en esa premisa de funcionamiento de esta carrera, no es necesariamente aplicable.

Sin embargo, a mi juicio, no estamos ante un redacción errónea o defectuosa, que también. Si comparamos literalmente el contenido de los preceptos señalados (apartado a) de los arts. 16.3 y 17), como si de una

³⁸⁶ Siguiendo, en este punto, las recomendaciones emitidas por la Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 107): «Además, la implantación de un modelo de carrera horizontal no es sencilla, si, como propugnamos, debe ligarse a la evaluación del desempeño de los funcionarios. Pues nada sería peor, a nuestro juicio, que vincular la progresión en la carrera, sustancialmente, al criterio formal (y desmotivador) de la antigüedad. Lo que el Estatuto debe hacer es, pues, abrir esta posibilidad, hoy cerrada, y legitimar las opciones que los diferentes legisladores y Administraciones puedan adoptar al respecto. Entendemos que no se debería ir más allá en la legislación básica, sin perjuicio de que el régimen más preciso que se establezca después para la Administración General del Estado pueda servir de referencia a otras Administraciones».

radiografía se tratara, podemos comprobar que únicamente coinciden en la siguiente expresión: «grado, categoría o escalón», en lo demás, nada coincide. Así en el primero de los preceptos, además de permitir otros conceptos análogos, se utiliza el término «progresión» y se hace referencia al fundamento de esta modalidad de carrera: «sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo». En cambio, en el segundo de los preceptos se habla de «ascenso» y se añaden los siguientes parámetros: fijar una remuneración a cada grado, categoría o escalón de ascenso y que estos ascensos serán, con carácter general, consecutivos salvo en aquellos supuestos excepcionales en que el legislador de desarrollo prevea una posibilidad distinta.

Más allá de que en una regla se utilice el término «progresión», que terminológicamente vendría a equivaler al termino «avanzar», «mejorar» o «prosperar». Y que, aparentemente, tendría más sintonía con el concepto de carrera horizontal que el legislador desea dejar plasmado, esto es, progresar sin cambiar de puesto de trabajo. O que en otra regla se haga uso del término «ascenso» que podría vincularse más a la tradicional carrera vertical, cuya progresión se materializa «escalando» entre los diferentes niveles de puestos de trabajo (dentro del mismo Cuerpo o Escala).

Lo cierto es que ambos conceptos («ascenso» y «progreso»), además de ser sinónimos terminológicamente hablando, vienen a constituir el mismo movimiento por parte del empleado público dentro de la organización. En realidad, tanto en la versión de carrera vertical que tradicionalmente conocemos como en esta nueva modalidad de carrera horizontal, se produce un movimiento ascendente (o de progreso, si así se prefiere). Ya sea bien en el intervalo de niveles que tienen asignados cada puesto de trabajo, si hablamos de la tradicional carrera vertical. O ya sea en el sistema de grados, categorías, escalones o cualquier término equivalente que se quiera utilizar, si hablamos de la nueva carrera horizontal.

La duda que se nos plantea, sin embargo, no se centra precisamente en el cambio de terminología utilizada, sino en otras cuestiones de fondo, pues a la vista de la redacción que el legislador básico ha empleado para plantear qué

ha de entenderse por carrera horizontal y, fundamentalmente, qué parámetros debe tener en cuenta el legislador de desarrollo si deseara optar por esta modalidad de carrera. Es precisamente aquí donde hay que centrar la atención, ya que podría pensarse que en la carrera horizontal no necesariamente los ascensos o progresiones deben producirse de un escalón (o término similar) al inmediatamente superior³⁸⁷.

Este planteamiento, a mi juicio, sería un grave error ya que si se apostara por una carrera que permitiera un progreso no consecutivo, volverían a repetirse los errores del pasado, volverían a repetirse las patologías, ya conocidas, de inflación retributiva y organizativa ante el deseo (y la presión) de los empleados públicos por ascender en busca de la mayor retribución posible.

Por ello carece de sentido que el legislador básico no haya establecido como otra regla obligatoria el contenido del apartado a) del art. 17. La única razón posible, a mi juicio, hay que buscarla en los planteamientos generales del EBEP y las amplias potestades que otorga a los legisladores de desarrollo en base a las legítimas potestades de autoorganización que cada Administración Pública tiene reconocida constitucionalmente. Y más aún, cuando esta materia, la carrera profesional, se conecta de forma intensa con las decisiones que cada organización puede adoptar para la ordenación de su función pública en general y de la carrera de sus empleados públicos, en particular.

Dicho esto, continuamos con las reglas que ha fijado el legislador básico para una eventual puesta en funcionamiento de la carrera horizontal, lo que ha de llevarnos a analizar la segunda de las reglas que con carácter obligatorio deberán aplicar los legisladores de desarrollo si desean optar por esta modalidad de carrera.

³⁸⁷ Por ello, señaló la Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 107): «Por consiguiente, la Comisión propone que el Estatuto Básico del Empleado Público permita a las Administraciones que lo deseen implantar un sistema de carrera horizontal, que no descansa en la movilidad jerárquica o vertical de ascenso a puestos de trabajo de nivel superior, sino en el reconocimiento de los conocimientos técnicos y de trabajo desarrollado por el empleado público, mediante la determinación de distintas categorías (o modalidades equivalentes), fijando el número de categorías, los criterios de progresión de una a otra y la compensación retributiva correspondiente a cada una».

Nos referimos, como recordarán, a la segunda regla que señalaba expresamente el apartado a) del art. 16, esto es, la regla contenida en el apartado tercero del art. 20, según la cual las Administraciones Públicas «determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto», y a la que dedicaremos las siguientes páginas.

b) La evaluación del desempeño.

Para poder comprender el significado de este precepto debemos acudir, también aquí, a la lectura íntegra de este art. 20 denominado «La evaluación del desempeño», ya que por sí solo, este apartado tercero no alcanza a ofrecernos una visión acabada de esta nueva regla que con carácter obligatorio, habrá de aplicar el legislador de desarrollo si opta por articular esta modalidad de carrera horizontal que estamos analizando.

Lo que sí está claro, en cualquier caso, es que la denominada evaluación del desempeño debe desplegar algún efecto sobre la carrera horizontal, y que aunque la mayor o menor incidencia de esta figura dependerá de la opción elegida por cada Administración Pública, lo cierto es también que deberá obligatoriamente condicionar la progresión de los empleados públicos en esta modalidad de carrera. Pero, además, no sólo debe condicionar la carrera horizontal, pues como podemos comprobar y así ya lo hemos dejado apuntado en otra ocasión, también ha de proyectar una incidencia sobre «la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias». Variables, todas ellas, que presentan una intensa conexión con la carrera profesional en sentido amplio. Es decir, no sólo sobre esta modalidad horizontal sino también sobre el resto de modalidades ya sea vertical o ya se trate de la promoción interna (en sus dos versiones).

Sin duda alguna, la formación de los empleados públicos, como ya

apuntábamos, es un factor esencial para poder promover la promoción profesional de los empleados públicos, y por ello el EBEP con buena lógica la ha configurado no sólo como un derecho de todos los empleados públicos que, por tanto, la Administración está obligada a facilitar sino que además, está configurada como un deber de los empleados públicos.

Precisamente aquí encontramos un buen ejemplo de la visión integral con la que el legislador básico ha planteado la carrera profesional en sentido amplio. Pues, además, la evaluación de desempeño tendrá que desplegar sus efectos sobre los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, que como sabemos, son el cauce normal por el que discurre la tradicional carrera vertical³⁸⁸.

Pero es que, asimismo, como elemento esencial para la carrera profesional en sus diversas modalidades, la evaluación del desempeño también deberá desplegar sus efectos en la percepción de las retribuciones complementarias. Como elemento de cierre y transversal para todas las modalidades de carrera, incluida la promoción interna. Ahora bien, habría que preguntarnos, ¿la evaluación del desempeño deberá desplegar sus efectos sobre todos los factores posibles por los que se perciben las retribuciones complementarias?

Para responder a este interrogante debemos acudir al apartado quinto de este art. 20, en el que el legislador básico nos viene señalar lo siguiente: «La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo».

³⁸⁸ Con las matizaciones que veremos más adelante cuando analicemos la modalidad de la carrera vertical. Pues, no se refiere a todos los procedimientos de provisión sino exclusivamente al de concurso como así señala expresamente el apartado cuarto del propio art. 20: «La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada».

Por tanto, y como podemos comprobar, la proyección obligatoria de la evaluación del desempeño se dirige sobre las retribuciones complementarias que retribuyen «el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos». Un factor más («entre otros») a tener en cuenta para la percepción de estas retribuciones pero que enlaza íntimamente con la definición de evaluación del desempeño que el legislador básico nos ofrece en el apartado primero del art. 20. Donde además de incidir en la obligación de todas las Administraciones Públicas de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados³⁸⁹, el legislador básico nos viene a señalar qué debemos entender por evaluación del desempeño, y nos la define como «el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados».

Por tanto, como ya hemos señalado en varias ocasiones, y a pesar de la confusión que pueda generar, los factores indicados en los apartados a) y c) del art. 24 son dos conceptos distintos que deben ser retribuidos. El primero retribuye la progresión alcanzada en la carrera, y el segundo retribuye la iniciativa o esfuerzo y especialmente, a mi juicio, el rendimiento y resultados obtenidos³⁹⁰.

Una última cuestión, finalmente, es imprescindible tratar en este punto, pues de los preceptos analizados ya sabemos qué es la evaluación del

³⁸⁹ Como podemos comprobar, no se habla de que serán las leyes de función pública las que establezcan el procedimiento de la evaluación del desempeño. Por tanto, no existe reserva legal en este punto aunque si es una obligación, establecida en este apartado primero del art. 20, que las Administraciones Públicas establezcan sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

³⁹⁰ En este punto, la Comisión de Expertos (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit. págs. 109 y 110) dejó apuntado lo siguiente: «Por todo ello, consideramos que el Estatuto Básico del Empleado Público debe hacer hincapié en la obligación de todas las Administraciones Públicas de introducir sistemas de evaluación del rendimiento de sus empleados, mediante la aplicación de criterios y técnicas que garanticen la objetividad e imparcialidad de la evaluación, vinculando expresamente a sus resultados la promoción profesional y los complementos de productividad o similares de los empleados públicos».

Ello no obstante, como añade, «conviene prever la posibilidad de una aplicación gradual de estos sistemas, ligada al reforzamiento de las capacidades de gestión de recursos humanos de cada Administración. Igualmente, el Estatuto debe prever la posibilidad de reclamaciones de los interesados contra las decisiones de evaluación ante los órganos administrativos especializados correspondientes, en aquellas Administraciones Públicas que los establezcan».

desempeño y dónde ha de desplegar sus efectos. Pero ¿cómo ha de materializarse este procedimiento?, ¿qué criterios habrán de valorarse para medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados?. Hasta ahora la única referencia en este sentido nos la ha ofrecido el apartado quinto del art. 20 cuando habla de «sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo».

Así para encontrar una respuesta a estos interrogantes, deberíamos acudir a este último apartado que nos reseña, según el cual, los sistemas de evaluación del desempeño «se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos». Por tanto, en este último apartado podemos encontrar los criterios o principios que han de regir la evaluación del desempeño y cómo ha de aplicarse este procedimiento.

Sin embargo, más allá de los criterios que han de regir el funcionamiento de este procedimiento, echamos en falta alguna referencia al órgano encargado de realizar esas evaluaciones, ¿serán órganos colegidos o unipersonales?. Y si la respuesta fuera que se trata de un órgano colegiado, ¿la composición de sus miembros debe cumplir los mismos principios y criterios que los órganos de selección a que se refiere el art. 60?, es decir, ¿deben ajustarse a los principios de imparcialidad, profesionalidad y tender a la paridad de sus miembros?, ¿pueden o no pueden participar el personal de designación política, los funcionarios interinos, el personal eventual o los representantes de los empleados públicos?.

En suma, y como podemos comprobar, son muchas las incógnitas que plantea también el procedimiento de la evaluación del desempeño. Lo único cierto es que obligatoriamente deberán establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La respuesta a todos los demás interrogantes, tal y como está redactado este precepto, dependerá nuevamente de las decisiones que finalmente adopten los legisladores de desarrollo y sus Administraciones Públicas.

B) La carrera vertical y los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

a) La propuesta de carrera vertical.

Nos situamos ahora en la segunda modalidad de carrera que nos sugiere el legislador básico en el apartado b) del art. 16. Según el cual la carrera vertical «consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto». Esta es, prácticamente, la única referencia expresa en todo este capítulo hacia esta modalidad de carrera profesional³⁹¹.

Por lo que podríamos interpretar que estamos en presencia de la tradicional modalidad de carrera vertical que ya regulaba la legislación precedente, aunque con las matizaciones que nos pueda aportar el referido Capítulo III del Título V (arts. 78 a 84) en el que se regula los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y otros supuestos de movilidad. Sin embargo, antes de ver qué nos dicen estos preceptos, es importante comprobar hasta qué punto la legislación precedente que viene regulando la tradicional carrera vertical que conocemos, sigue en vigor. Sólo así, a mi parecer, es posible esclarecer si la intención del legislador básico es mantener esta modalidad de carrera tal y como estaba configurada anteriormente.

Para ello, como es lógico, deberemos acudir a su Disposición Derogatoria Única y comprobar qué preceptos de la legislación precedente que se ocupan de la carrera profesional, fundamentalmente la LMRFP, siguen estando plenamente vigentes³⁹². Y decimos plenamente vigentes puesto que,

³⁹¹ Para ser más exactos habría que señalar la mención contenida en el apartado cuarto del art. 16, según el cual: «Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito». Una posibilidad que sugiere el legislador básico sobre la que hablaremos más adelante.

³⁹² Conforme a la referida Disposición, quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta las siguientes disposiciones:

como ya señalamos en un punto anterior, esta disposición derogatoria tendrá el alcance que se establece en la Disposición Final Cuarta. Que, como sabemos, establece una entrada en vigor del EBEP en unos casos inmediata (o para ser más exactos en el plazo de un mes desde su publicación en el BOE). Pero en otros tantos, especialmente a los efectos que aquí más nos interesa (carrera profesional), establece una entrada en vigor con un efecto diferido en el tiempo. Es decir, hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo al EBEP³⁹³.

En cualquier caso, a los efectos que ahora nos interesa, el legislador básico no ha establecido ninguna novedad sobre esta modalidad de carrera

a) De la Ley de Funcionarios Civiles del Estado aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, los artículos 1, 2, 3, 4, 5.2, 7, 29, 30, 36, 37, 38, 39.2, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 68, 71, 76, 77, 78, 79, 80, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 102, 104 y 105.

b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos 3.2.e) y f); 6; 7; 8; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18.1 a 5; 19.1 y 3; 20.1, a) b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3; 21; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 23; 24; 25; 26; 29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; 30.3 y 5; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera, 2 y 3, cuarta duodécima y decimoquinta, disposiciones transitorias segunda, octava y novena.

c) La Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas excepto su artículo 7 y con la excepción contemplada en la disposición transitoria quinta de este Estatuto.

d) La Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre incorporación a la función pública española de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea.

e) De la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, el artículo 92 y el Capítulo III del Título VII.

f) Del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el Capítulo III del Título VII.

g) Todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Estatuto.

³⁹³ Así como señala su Disposición Final Cuarta: El presente Estatuto entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

No obstante lo establecido en los Capítulos II (Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño) y III (Derechos retributivos) del Título III, excepto el artículo 25.2 (trienios de los funcionarios interinos), y en el Capítulo III (provisión de puestos de trabajo y movilidad) del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

La disposición final tercera 2 (incompatibilidad a los retribuidos por su arancel y al personal directivo) del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del Capítulo III (Derechos retributivos) del Título III con la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

vertical, por lo que podríamos interpretar que, a primera vista, toda la regulación anterior en esta materia sigue plenamente vigente. Sin embargo, no está demás repasar el contenido de la Disposición Derogatoria Única para comprobar si se ha derogado expresamente algún precepto de relevancia para la que venimos denominando, al menos de momento, tradicional carrera vertical.

Para ello, asimismo, es preciso también que hagamos un poco de memoria y recordemos qué preceptos de la LMRFP regulaban esta materia y los contrastemos con la derogación expresa que el EBEP viene a establecer. Así, si recordamos, el art. 21 LMRFP denominado «Promoción profesional» era el precepto que más propiamente regulaba esta modalidad de carrera. Donde, con todos los cambios que este artículo ha experimentado a lo largo de las leyes sucesivas a la LMRFP, se hablaba del grado personal en correspondencia con los treinta niveles en los que se clasificaban los puestos de trabajo y las garantías que se le reconocían al nivel del puesto de trabajo. Sobre todos estos extremos ya hablamos en otro capítulo de nuestro trabajo, lo que realmente nos importa ahora es saber que el EBEP ha derogado expresamente este precepto. Y que además, ninguna referencia se establece, con buena lógica y como así recomendaba el Informe de la Comisión, a la clasificación de los puestos de trabajo en treinta niveles³⁹⁴.

³⁹⁴ En efecto, en el sentir de aquella Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 80 y 81) se consideraba «que no tiene sentido extender a todas las Administraciones y organizaciones públicas un mismo formato de clasificación de puestos, funciones, grupos y categorías de empleados, como hace la legislación básica vigente. Por cierto, sin que esa relativa uniformidad de lo básico dé cuenta de la realidad, esto es, de la actual fragmentación de la estructura del empleo público que se ha venido produciendo en unas y otras Administraciones». Por ello señaló que «el número de niveles de clasificación, los criterios de jerarquización de puestos y su eventual relación con los grupos de titulación, la atribución de un grado personal ligado a la ocupación de puestos, así como los criterios de consolidación de aquél, etc., son materias cuya adecuada regulación viene necesariamente determinada o condicionada por las características de cada organización, su tamaño y sus peculiaridades». En suma, como añade, «resulta a todas luces artificial, hoy en día, aplicar un sistema de clasificación homogéneo de puestos de trabajo en treinta niveles a organizaciones tan dispares como son la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas, y la heterogénea Administración Local, por no hablar de las Universidades y de organismos y Entidades Públicas de diverso tipo. De hecho, por paradójico que pueda parecer, tal estructura supuestamente común se ha ido convirtiendo con el tiempo, como no podía ser de otra manera, en un obstáculo más que en una ventaja. Además, no permite realizar comparaciones realistas entre los niveles de empleados públicos de las distintas Administraciones. Tal es la diversidad de criterios que se encubren hoy bajo la aparente unidad del modelo de clasificación de puestos de trabajo».

Por tanto, habría que interpretar en correspondencia con los planteamientos generales que se derivan del EBEP en materia de carrera profesional en sentido amplio, que serán los legisladores de desarrollo los que deberán articular todas estas variables si finalmente desean apostar por la modalidad de carrera vertical; por lo que podrán optar por restaurar para su función pública la clasificación de los puestos de trabajo en treinta niveles, establecer otra distinta más ajustada a las características de su función pública, como sería lo más lógico, así como restablecer las garantías atribuidas a los niveles de clasificación de los puestos de trabajo, en su versión original o en cualquiera de las sucesivas degradaciones que los legisladores básicos han venido provocando sobre este concreto punto; o por qué no pensarlo también, no establecer garantía alguna.

Sobre este punto concretamente se han escuchado voces muy críticas al respecto. Destacando especialmente la de ARROYO YANES para quién «sin garantías jurídicas precisas no puede decirse que exista una efectiva carrera profesional, sino un remedio, una ficción de la misma». Por ello, nos viene a plantear la siguiente disyuntiva: «Si la Ley 7/2007 es una verdadera disposición estatutaria, debería de recoger, con un grado de detalle normativo mínimo, las que van a constituirse como garantías jurídicas comunes para todos los funcionarios públicos del Estado español. Lógicamente, si dichas garantías no estuvieran recogidas en dicho texto legal, su rótulo denominador podría quedar en entredicho: podremos estar hablando de un estatuto básico cuando lo referimos a otras cuestiones, pero no cuando lo hacemos a ésta»³⁹⁵.

³⁹⁵ ARROYO YANES, L.M., «La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público», *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (Coord. Manuel Arenilla Sáez), Madrid, Ed. INAP, 2010, págs. 707 y ss. Como recuerda el autor, «no podemos dejar de asumir que dichas garantías han de venir reconocidas en el denominado estatuto de los funcionarios públicos previsto constitucionalmente, o texto que, como sucede ahora con el EBEP, viene a sustituirlo en la práctica mediante la ampliación y generalización de esa fórmula. A estos efectos, se impone recordar, a pesar del tiempo transcurrido, la doctrina precisa que podría extraerse de la conocida STC 99/87, de 11 de junio, que, en este punto, entendemos que no puede obviarse. A estos efectos, ha de tenerse presente que dicho pronunciamiento, que supuso la declaración de inconstitucionalidad de varios preceptos relevantes de la Ley de Medidas de 1984, y que quedó instrumentalizado a partir de las infracciones al principio de legalidad en que incurrió aquél legislador al remitir cuestiones relevantes a los reglamentos de desarrollo, también

En este sentido, y como hemos apuntado más arriba, podemos afirmar ya de entrada que ni el precepto dedicado a la carrera vertical como ninguno de los restantes que se ocupan de las demás modalidades de carrera sugeridas por el legislador básico del EBEP, hacen referencia expresa a las garantías jurídicas. La única referencia, al menos implícita, la podemos encontrar en el precepto dedicado a la evaluación del desempeño. Concretamente, como recordarán, en su apartado cuarto cuando señala que: «La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada».

Por tanto, en principio, se presupone la continuidad en un puesto de trabajo aunque, a partir de ahora, se deberá condicionar a la valoración obtenida en el procedimiento de la evaluación del desempeño. Ninguna otra referencia a las garantías jurídicas podemos encontrar en este Capítulo dedicado a la carrera profesional y la evaluación del desempeño, por lo que como así nos indicaba el apartado b) del art. 16.3, deberemos acudir al Capítulo reservado a los procedimientos de «provisión de puestos de trabajo y movilidad» (arts. 78 a 84). No sólo para comprobar si existe alguna otra referencia expresa, o al menos implícita, al tema de las garantías jurídicas. Sino también para poder examinar qué nos aporta de nuevo el EBEP en esta materia y, por ende, qué novedades nos presenta el legislador básico para el funcionamiento de la modalidad de carrera vertical.

Para ello debemos comprobar previamente, también aquí, si el legislador básico del EBEP ha derogado expresamente los preceptos de la legislación precedente que regulaban esta materia (LMRFP con sus modificaciones

remarcó la existencia de un ámbito especialmente garantizado en el cual el texto legal que hiciera las veces de estatuto de los funcionarios públicos debía de ser especialmente cuidadoso en su contenido, conformando sustantivamente el mismo en una ley. Dentro de él, la carrera administrativa o profesional constituiría uno de los aspectos esenciales de cualquier estatuto funcional que decidiera promulgar el legislador. Y, de acuerdo, con ello las modalidades de la misma y también las garantías que deberían de respetarse en cada caso podrían entenderse integradas dentro de ese ámbito».

posteriores). Si recordamos, nuevamente, esta materia venía siendo regulada en el art. 20 LMRFP («provisión de puestos de trabajo»). Sin embargo, en esta ocasión, la Disposición Derogatoria Única del EBEP no ha derogado íntegramente este precepto. Así, a diferencia del art. 21 LMRFP («promoción profesional») que sí ha sido derogado en su totalidad. Para el tema de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo se ha establecido una derogación parcial, a saber: «20.1, a) b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3».

De esta forma, si comparamos el contenido del art. 20 LMRFP, con las modificaciones introducidas por las sucesivas leyes de reforma, podemos comprobar que el EBEP únicamente no ha derogado expresamente las referencias que este precepto establecía para la Administración General del Estado. Todo lo demás, ha sido derogado por su Disposición Derogatoria Única³⁹⁶.

³⁹⁶ Concretamente las referencias del art. 20 LMRFP que siguen en vigor, aunque únicamente circunscritas al ámbito de la Administración General del Estado, serían las siguientes:

1) «En la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo» (párrafo segundo de la letra b del apartado primero del art. 20).

2) «En el ámbito de la Administración del Estado, el Secretario de Estado para la Administración Pública, los Subsecretarios, Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles, por necesidades del servicio, podrán adscribir a los funcionarios que ocupen puestos no singularizados a otros de la misma naturaleza, nivel y complemento específico dentro de la misma localidad» (letra d del apartado primero del art. 20).

3) «Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo, salvo en el ámbito de una Secretaría de Estado, de un Departamento ministerial en defecto de aquella, o en el supuesto previsto en el párrafo segundo del apartado e) del número 1 de este artículo, así como por supresión del puesto de trabajo» (letra f del apartado primero del art. 20).

4) «En el ámbito de la Administración General del Estado la indemnización consistirá en el abono de los gastos de viaje, incluidos los de su familia, una indemnización de tres dietas por el titular y cada miembro de su familia que efectivamente se traslade y el pago de los gastos de transporte de mobiliario y enseres, así como una indemnización de tres mensualidades de la totalidad de sus retribuciones, excepto el complemento de productividad, cuando se produzca cambio de provincia o isla. Ello sin perjuicio de otras ayudas que en el propio Plan de Empleo puedan establecerse. En este ámbito, la reasignación de efectivos se producirá en tres fases:

1.^a La reasignación de efectivos la efectuará el Ministerio donde estuviera destinado el funcionario, en el ámbito del mismo y de los Organismos adscritos, en el plazo máximo de seis meses contados a partir de la supresión del puesto. Tendrá carácter obligatorio para puestos en el mismo municipio y voluntario para puestos que radiquen en distinto municipio, que serán en ambos casos de similares características, funciones y retribuciones. Durante esta fase se percibirán las retribuciones del puesto de trabajo que se desempeñaba.

2.^a Si en la fase de reasignación ministerial los funcionarios no obtienen puesto en el Ministerio

En consecuencia, deberemos acudir a la nueva redacción que los arts. 78 a 84 del EBEP han establecido para estos procedimientos de provisión de puestos de trabajo (y otros supuestos de movilidad). De esta forma, podremos comprobar cuáles son las nuevas reglas básicas en esta materia, y por ende, qué parámetros debe tener en cuenta el legislador de desarrollo a la hora de articular esta modalidad de la carrera vertical.

El primero de los preceptos referidos, esto es, el art. 78 EBEP, nos viene a señalar cuáles son los principios a tener en cuenta en esta materia, y cuáles son las modalidades de procedimientos de provisión de puestos de trabajo que el legislador básico ha establecido para que el conjunto de las Administraciones Públicas permitan hacer carrera a sus empleados públicos³⁹⁷.

donde estuvieran destinados, podrán ser reasignados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, en el plazo máximo de tres meses, a puestos de otros Ministerios y sus Organismos adscritos, en las condiciones anteriores, percibiendo durante esta segunda fase las retribuciones del puesto de trabajo que desempeñaban.

Durante las dos fases citadas podrán encomendarse a los funcionarios afectados tareas adecuadas a su Cuerpo o Escala de pertenencia.

3.^a Los funcionarios que, tras las anteriores fases de reasignación de efectivos, no hayan obtenido puesto, se adscribirán al Ministerio para las Administraciones Públicas, a través de relaciones específicas de puestos en reasignación, en la situación de expectativa de destino definida en el artículo 29.5 de esta Ley y podrán ser reasignados por éste, a puestos de similares características de otros Ministerios y sus Organismos adscritos, con carácter obligatorio cuando estén situados en la misma provincia y con carácter voluntario cuando radiquen en distinta provincia.

La reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo en las demás Administraciones Públicas, se efectuará garantizando los criterios anteriormente expuestos sobre plazos, retribuciones, movilidad y situaciones administrativas» (párrafo quinto y siguientes de la letra g del apartado primero del art. 20).

5) «La Administración General del Estado podrá adscribir a los funcionarios a puestos de trabajo en distinta unidad o localidad, previa solicitud basada en motivos de salud o rehabilitación del funcionario, su cónyuge o los hijos a su cargo, con previo informe del servicio médico oficial legalmente establecido y condicionado a que existan puestos vacantes con asignación presupuestaria cuyo nivel de complemento de destino y específico no sea superior al del puesto de origen, y se reúnan los requisitos para su desempeño. Dicha adscripción tendrá carácter definitivo cuando el funcionario ocupara con tal carácter su puesto de origen» (letra h del apartado primero del art. 20).

³⁹⁷ Cabe señalar que a lo largo de todo este Capítulo III del EBEP (arts. 78 a 84) se hace referencia exclusivamente al personal funcionario. Únicamente es en su art. 83 donde se hace referencia a la provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal laboral. En el cual, el EBEP se sitúa como norma subsidiaria de lo que establezcan los convenios colectivos aplicables.

En este punto, teniendo en cuenta que el EBEP se remite únicamente a los convenios colectivos que sean de aplicación y no a la legislación laboral, se plantea la duda interpretativa, como plantea SALA FRANCO («El personal laboral...», *op.cit.*, págs. 126), «de si lo dispuesto en los arts. 39 y 40 del ET, sobre movilidad funcional y movilidad geográfica de los trabajadores, resulta no obstante de aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas (debido, sobre todo, a su carácter mínimo imperativo cara a la negociación colectiva) o si, por el contrario, tal como se deduce de una interpretación literal del EBEP, en caso de ausencia de regulación convencional, será de aplicación tal cual los arts. 78 a 84 del EBEP y

Así, en primer lugar, el apartado primero del referido art. 78 viene a establecer lo siguiente: «Las Administraciones Públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad». En este sentido, a los efectos que aquí nos interesa, podemos comprobar cómo el legislador básico, en coherencia con los principios que han de regir el instituto de la carrera profesional en sentido amplio (art. 16. 2), viene a subrayar también aquí los principios constitucionales de «igualdad, mérito y capacidad». Añadiendo, además, para este tipo de procedimientos, al igual que sucede con los sistemas selectivos establecidos para el acceso a la función pública, el principio de «publicidad». Como otro parámetro básico esencial que ha de presidir las convocatorias (así como las demás fases y resoluciones del procedimiento) por las que las Administraciones Públicas han de proveer sus plazas vacantes³⁹⁸.

De esta forma, con buena lógica a mi juicio, el legislador básico vuelve a

no el ET». En nuestra opinión, y si seguimos el criterio establecido por la propia jurisprudencia de la Audiencia Nacional cuando se han planteado dudas interpretativas sobre la aplicación preferente entre el EBEP y el ET, el conflicto tendría que resolverse atendiendo al principio de especialidad. Así, conforme a este principio, teniendo en cuenta que el EBEP es una ley especial que se aplica exclusivamente al personal laboral al servicio de la Administración Pública; tendría que tener una aplicación preferente a lo que establezca la ley general (ET) sobre este colectivo de trabajadores en esta materia (SAN 14/2008, de 6 de marzo).

Por lo demás, cabe señalar asimismo que el precepto dedicado a la movilidad por razón de violencia de género (art. 84 EBEP). Como consecuencia de la legislación que en los últimos años se ha venido aprobando sobre esta materia, el EBEP sí establece una aplicación común para todos los empleados públicos. De esta forma, cabe recordar que la Orden APU 536/2005 que dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 por el que se aprueba el Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado. Es la que inicia el desarrollo reglamentario de la L.O 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en el seno de las Administraciones Públicas y que ahora tiene su definitiva plasmación en el EBEP.

³⁹⁸ Así como establecía el ya derogado (o para ser más exactos a partir de la entrada en vigor de la legislación de desarrollo al EBEP) art. 20.1 c) de la LMRFP, las convocatorias para proveer puestos de trabajo por «concurso o por libre designación, así como sus correspondientes resoluciones, deberán hacerse públicas en los “Boletines” o “Diarios Oficiales” respectivos, por la autoridad competente para efectuar los nombramientos». Además, en las convocatorias por concurso debía incluirse «en todo caso» los siguientes datos y circunstancias: Denominación, nivel y localización del puesto; Requisitos indispensables para desempeñarlo; Baremo para puntuar los méritos; y, puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas. Por su parte, en las convocatorias para la provisión de puestos por libre designación debía incluirse los datos siguientes: Denominación, nivel y localización del puesto, así como los requisitos indispensables para desempeñarlo.

Asimismo, en ambos tipos de convocatorias se debía conceder un plazo de quince días hábiles para la presentación de solicitudes. Requiriendo, además, para los nombramientos de libre designación, el informe previo del titular del Centro, Organismo o Unidad a que figure adscrito el puesto convocado.

destacar los principios que han de guiar también los procedimientos que han de permitir hacer carrera (en este caso, vertical) a los empleados públicos del conjunto de nuestras Administraciones Públicas. Viniendo a cubrir así una laguna que la legislación precedente no recogía expresamente, y con ello, tratando de «dejar zanjado» las eventuales patologías e ilegalidades que se han venido sucediendo, en la práctica, ante la vulneración de los referidos principios en este tipo de procedimientos para la provisión de puestos, como ya dejamos apuntado en otro capítulo de nuestro trabajo³⁹⁹.

Pero será en el apartado segundo del referido art. 78, donde el legislador básico vendrá a determinar concretamente cuáles son los procedimientos de provisión a través de los cuales ha de discurrir la modalidad de carrera vertical. Así nos viene a indicar que la provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública «se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública». Como podemos comprobar, a diferencia de otros pasajes del EBEP, en esta ocasión el legislador básico establece de forma imperativa los procedimientos que han de seguir el conjunto de las Administraciones Públicas para la provisión de sus puestos de trabajo. Dedicando, además, sus arts. 79 y 80, para reseñar las nuevas reglas básicas que han de regir respectivamente tanto en el procedimiento de concurso como en el de libre designación⁴⁰⁰.

Sin embargo, la cosa no termina aquí. Junto a estos dos procedimientos de provisión, que como recordarán veníamos denominando como típicos, el apartado tercero viene a incorporar, como ya hacía la legislación precedente, una serie de procedimientos que conocíamos como atípicos. De esta forma, el referido precepto nos viene a señalar que: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de

³⁹⁹ Siguiendo, por lo demás, las recomendaciones de la Comisión en este punto (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 123).

⁴⁰⁰ En este punto, resulta de gran interés el trabajo de LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *El Acceso y Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración Pública*, Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2009.

salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos».

En consecuencia, nos encontramos nuevamente con un amplio abanico de procedimientos de provisión de puestos de trabajo por los que ha de discurrir esta modalidad de carrera vertical. Unos de carácter obligatorio (concurso y libre designación) y que, por tanto, habrá que entender como la forma de provisión prioritaria en el conjunto de Administraciones Públicas. Y otros de carácter potestativo, aunque conforme a las reglas que veremos seguidamente (arts. 81 a 84), por los que también se podrán proveer los puestos de trabajo siempre y cuando concurren las circunstancias que allí de señalan. Vayamos por partes.

b) Los procedimientos de provisión «típicos».

En primer lugar, comenzamos por los procedimientos típicos y obligatorios, y más concretamente por el procedimiento de concurso, al que el art. 79 viene a configurar como el procedimiento normal para la provisión de los puestos de trabajo. Y en el que se establecen, de forma bastante esquemática, las siguientes reglas básicas:

1ª) Consiste en la valoración, por órganos colegiados de carácter técnico, de los méritos, capacidades y, «en su caso», aptitudes de los candidatos.

2ª) Los miembros que integren los órganos de valoración responderán a los principios de profesionalidad y especialización de sus miembros, y su composición se adecuará al criterio de paridad entre mujer y hombre. Además, su funcionamiento estará guiado por las reglas de imparcialidad y objetividad.

Junto a estas reglas básicas de carácter obligatorio, el legislador básico viene a establecer otras cuya concreción final dependerá de la opción por la que se decanten los legisladores de desarrollo. Así, por un lado, serán estos

últimos los que establezcan el «plazo mínimo de ocupación de los puestos obtenidos por concurso para poder participar en otros concursos de provisión de puestos de trabajo». Y, por otro lado, serán ellos también los que ante la supresión o remoción de un puesto de trabajo obtenido por concurso, deberán asignarle otro puesto «conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema».

En este punto, como podemos comprobar, el legislador básico se ha apartado de buena parte de las recomendaciones sugeridas por la Comisión. Que apostaba por una reforma de calado aunque con el debido respeto a la autonomía organizativa que en este tipo de materias debe presidir, ya sea por su conexión con el modelo de carrera profesional que cada Administración adopte o ya sea por la diferente dimensión que las mismas presentan⁴⁰¹.

Sin embargo, a mi juicio junto a la crítica ya apuntada, y que podemos ratificar ahora, de la renuncia del legislador básico por establecer un marco común de garantía ante la remoción (supresión o cese) del puesto de trabajo⁴⁰². Nos llama especialmente también la atención dos puntos clave. Por

⁴⁰¹ En este sentido, podemos comprobar que sólo en parte las recomendaciones sugeridas por la Comisión de Expertos (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 123 y 124), han sido trasladadas al texto del EBEP. Así se ha recogido que la valoración de méritos y capacidades, debe corresponder a órganos colegiados imparciales y especializados, de composición estrictamente técnica. A lo que el legislador básico ha venido a añadir el criterio de paridad. Sin embargo, ninguna referencia encontramos a la recomendación de que la legislación aplicable en cada caso pueda prever la posibilidad de recurso o reclamación contra sus decisiones o propuestas ante órganos administrativos no sometidos a instrucciones jerárquicas. Como tampoco que el plazo mínimo razonable que establezca la legislación en cada caso aplicable, pueda ser prorrogado automáticamente en virtud de la evaluación de su rendimiento. Ni que la legislación aplicable en cada caso permita a la Administración competente acordar motivadamente el reintegro a su puesto de origen del funcionario que ha accedido a un puesto de trabajo, durante un breve período de prueba.

⁴⁰² Una vez más, como señala ARROYO YANES («La provisión de puestos de trabajo...», op.cit., págs. 823), «la opción de retirada o de repliegue del legislador estatutario del ámbito que verdadera y realmente le corresponde, y que le es natural, para dar entrada, en razón de una Ley básica desprovista de auténtico alcance material, a otras legislaciones de segundo grado, pero sin que, al propio tiempo, se le imponga un contenido verdaderamente estatutario a la labor que habrán de realizar, pone de manifiesto que en relación con el punto que estamos examinando no estamos en presencia del Estatuto de los funcionarios que demanda nuestro texto constitucional en su art. 103.3. Otra cosa hubiera sucedido si desde el propio articulado que estamos analizando se hubiera impuesto a los legisladores de desarrollo un tratamiento común (no necesariamente acabado) sobre la base del régimen de protección que habrían de recibir todos los funcionarios públicos por igual, de tal modo que la Ley 7/2007, de 12 de abril, pudiéramos encontrar los elementos garantizadores de la posición del funcionario en relación con los eventuales ceses, remociones o supresiones de puestos de trabajo, en que se encuentra, no cabe olvidarlo (ya lo hace el legislador básico) el potencial germen destructor y

un lado, que para esta modalidad de carrera vertical el legislador básico haya optado por remitir a la legislación de desarrollo el plazo mínimo de permanencia en el anterior puesto de trabajo para poder participar en este procedimiento de provisión. Toda vez que, como veremos más adelante, en otra modalidad de carrera profesional, concretamente en la promoción interna, si ha optado por fijar un plazo mínimo básico de dos años de permanencia (art. 18.2 EBEP).

Por otro lado, nos resulta también llamativo que no haya vuelto a remarcar también aquí la regla contenida en el art. 20.3. Es decir, que la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso se haga depender de la evaluación del desempeño. A mi parecer, carece de sentido que en esta ocasión el EBEP de por conocida esta regla, cuando en otras ocasiones ha venido reiterando otras reglas o principios en diferentes pasajes, y más aun, cuando nos encontramos precisamente ante el procedimiento donde la evaluación del desempeño ha de desplegar uno de sus efectos, y la trascendencia que ello representa para alcanzar la pretendida profesionalidad de nuestro modelo de empleo público que tanto nos anuncia.

Dando la impresión, por lo demás, que en este procedimiento de provisión, el más común de entre todos los posibles, el EBEP sigue una línea de continuidad con la legislación precedente. A menos que los legisladores de desarrollo optaran por innovar en esta materia, cosa que, a priori, está por ver. Teniendo en cuenta las reticencias que, en la práctica y como tuvimos ocasión de comprobar, las diferentes Administraciones Públicas han venido demostrando a lo largo de nuestra historia en su proceder para la provisión de puestos de trabajo. Más propensas a las reglas informales (verbigracia: procedimientos *ad hoc*) que a las formales (transparencia, igualdad de los

los principales riesgos para que las carreras profesionales pudieran verse trastocados a lo largo de su vida laboral». Al ser esta la solución elegida, como concluye el autor, «bien poco ha aprendido el redactor de la Ley 7/2007 de las actuaciones del anterior legislador básico con el que quedó bien claro que las garantías en esta materia, por su especial trascendencia, debían de venir fijadas para todos los funcionarios, sin exclusiones, en el mismo texto estatutario». En esta línea, resulta de gran interés asimismo el trabajo de MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Madrid, Ed. Civitas, 1995.

candidatos, etc.)⁴⁰³.

No obstante, lejos de esta aparente continuidad con la legislación precedente. Podemos destacar que el concurso que nos presenta ahora el legislador básico ya no se basa exclusivamente en la valoración de méritos que pueda exigirse en la convocatoria, sino que, además, a partir de la referencia «aptitudes de los candidatos» como otro criterio posible a valorar, si fuera esta la opción elegida por los legisladores de desarrollo, se deja la puerta abierta a una eventual configuración de otro tipo de concurso, ya sea el denominado concurso específico que ya regulaba la legislación precedente o cualquier otro que pudiera innovarse en este sentido⁴⁰⁴.

⁴⁰³ Como también en este sentido dejaba apuntado la Comisión en su Informe cuando señalaba que (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 117 y ss.): «El sistema de provisión de puestos de trabajo existente en la actualidad en nuestro país suscita no pocas críticas, tanto desde el punto de vista de los gestores públicos, como de los empleados. En general, se detecta una falta de confianza de unos y otros en ese sistema». Así, entre otros problemas varios, podemos citar la insuficiente definición de los perfiles profesionales de los puestos de trabajo. Por ello, como señalan, «en muchas ocasiones se acotan excesivamente dichos perfiles de modo no justificado, requiriendo o valorando como mérito para concursar la realización de cursos excesivamente específicos o limitando la experiencia profesional valorable a áreas de trabajo muy restringidas o incluso a la experiencia en los propios órganos o unidades en que se localiza la vacante. Estas disfunciones reducen el espectro de candidatos que pueden concurrir al proceso de provisión, lo que afecta en mayor o menor medida al principio de igualdad. Además, refuerza la desconfianza en el sistema por parte de los empleados, quienes perciben que no se garantizan los principios constitucionales ni sus expectativas de carrera».

Todo ello, además, se agrava «ante las consecuencias prácticamente irreparables de la misma, ya que hoy en día la remoción del funcionario del puesto que ha obtenido mediante ese procedimiento sólo se puede producir, legalmente, tras un procedimiento largo y complicado, en el que hay que acreditar la concreta falta de rendimiento del empleado, algo que resulta casi imposible en la práctica, máxime en organizaciones donde no existe tradición de evaluación del desempeño. Se produce, pues, una auténtica hipertrofia de la inamovilidad en el puesto de trabajo, situación ésta que es la que conlleva los efectos más perniciosos. Entre otras cosas, esa garantía prácticamente absoluta de la inamovilidad genera un sentimiento de seguridad, igualmente absoluta, en el puesto, que no contribuye a estimular la iniciativa, esfuerzo y dedicación del funcionario ni a reforzar la capacidad de dirección de los superiores o la de exigir responsabilidades».

⁴⁰⁴ Como recordarán, en atención a la naturaleza de los puestos de trabajo a cubrir, y así se determinara en la respectiva convocatoria, el art. 15 del Reglamento de Provisión de 1990 primero y posteriormente el art. 45 del Reglamento de Provisión de 1995 establecían la posibilidad de que el sistema normal de provisión pueda constar de dos fases. Una primera, en la que se valorarían los méritos conforme a las modificaciones introducidas en la redacción del 20.1 LMRFP. Y, una segunda fase que, en paralelo a las técnicas utilizadas en el sector privado, y en especial, la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas. Estarían encaminadas a comprobar y valorar los méritos específicos adecuados a las características del puesto de trabajo que justifica la existencia de este concurso específico.

En este sentido, y en base a la descripción contenida en la convocatoria específica, la elaboración de la memoria consistiría en la realización, por parte del candidato, de un análisis de las tareas del puesto de trabajo objeto de provisión así como de los requisitos, condiciones y medios necesarios. Por su parte, la entrevista que se realizara, versaría sobre los méritos específicos adecuados a las características del puesto de acuerdo conforme a lo previsto

Por lo demás, y a diferencia en este caso de la legislación anterior, ninguna referencia se establece en relación al contenido de la convocatoria para proveer puestos de trabajo por concurso. Como tampoco, como ya señalamos, sobre el papel que ha de desempeñar las relaciones de puestos de trabajo, o instrumento similar, en este tipo de procedimientos. Todas estas cuestiones, por tanto, quedan también a la libre disposición del legislador de desarrollo⁴⁰⁵.

En segundo lugar, por lo que se refiere al segundo de los procedimientos típicos que de forma obligatoria establece el legislador básico para el conjunto de las Administraciones Públicas, esto es, el procedimiento de libre designación. Varias son las notas, a modo de novedades con respecto a la legislación precedente, las que pueden ser subrayadas.

De entrada, a mi juicio, cabe destacar la mejora en la definición de este tipo de procedimiento, con las matizaciones que veremos seguidamente. Así para el legislador básico la libre designación (con convocatoria pública) consiste «en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el

también en dicha convocatoria y, en su caso, sobre la memoria. No descartando, por tanto, y como podemos comprobar, la realización de ambas técnicas de valoración en el mismo procedimiento de concurso específico.

Siguiendo, por lo demás, las recomendaciones de la Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 120), que aconsejaba la realización de «entrevistas o “tests” de selección, siempre que se encomienden a profesionales especializados, o acudir a la valoración de memorias, proyectos o simulaciones».

⁴⁰⁵ Como recordarán el ya derogado apartado c) del art. 20 LMRFP venía a establecer que las convocatorias para proveer puestos de trabajo por concurso deberían incluir, «en todo caso», los siguientes datos y circunstancias: Denominación, nivel y localización del puesto; Requisitos indispensables para desempeñarlo; Baremo para puntuar los méritos; y, puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas.

Por su parte, el párrafo segundo del apartado e) del referido art. 20 LMRFP señalaba asimismo que los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, «podrán ser removidos por causas sobrevenidas, derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o de una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto».

Ahora, en cambio, a partir del EBEP, la única referencia a las relaciones de puestos de trabajo se contiene en el art. 74. Donde solo se exige que en las mismas se refleje el sistema de provisión utilizado. Por tanto, ya no tiene carácter básico la exigencia de reflejar el tipo de procedimiento de provisión ni los requisitos exigidos para el desempeño del puesto de trabajo objeto de cobertura.

desempeño del puesto» (art. 80.1 EBEP). Dejando claro en el apartado segundo del referido precepto el siguiente parámetro esencial: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán los criterios para determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública»⁴⁰⁶.

En consecuencia, a partir de ahora habrá que entender que este tipo de procedimiento en el conjunto de las Administraciones Públicas, y eso es lo más importante, queda limitado para aquellos puestos de trabajo que por el contenido de sus funciones revistan una especial responsabilidad o su desempeño esté motivado por una designación de «pura» confianza política. «Limitando» de esta forma, el uso abusivo que tradicionalmente ha rodeado a esta figura jurídica como ya tuvimos ocasión de comprobar⁴⁰⁷.

Más allá de esta escueta previsión, poco o nada más puede aplaudirse de este precepto. De hecho, pocas son las sugerencias del Informe de la

⁴⁰⁶ Recordemos que la legislación anterior aportaba una delimitación del concepto, a mi juicio, menos acertada de cómo la establece ahora el EBEP. Así, si recordamos, el primer párrafo del apartado b) del art. 20 LMRFP establecía lo siguiente: «Libre designación: Podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones». Añadiendo en su segundo párrafo (no derogado expresamente por el EBEP) lo siguiente: «En la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo».

⁴⁰⁷ Y así dejó apuntado también la Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 120): «Otro de los problemas prácticos a que conduce la rigidez de los concursos es la extensión inmoderada del sistema de libre designación, que, en teoría, debería ser un procedimiento excepcional, limitado a puestos muy determinados, de carácter directivo, de confianza o de alta responsabilidad. Pero los puestos de trabajo que, en el conjunto de las Administraciones Públicas, se proveen por libre designación han desbordado ese ámbito tan estricto».

Además, como añade, «este procedimiento exige convocatoria pública –como ha tenido que recordar recientemente el Tribunal Constitucional- y debe fundarse también en la exigencia de determinados requisitos de los candidatos. Pero, en la realidad, dichos requisitos suelen limitarse a la pertenencia a un grupo de titulación. En consecuencia, el procedimiento de libre designación se ha convertido en una forma de provisión en la que rige una discrecionalidad prácticamente absoluta, pues no es necesario definir, acreditar ni motivar la concurrencia de méritos de los interesados».

En virtud de todo lo anterior, concluye, «se ha venido difundiendo una acusada falta de confianza en el modelo de provisión de puestos de trabajo entre los empleados públicos, lo que muchas veces inhibe a candidatos cualificados de participar en procesos de provisión y, en todo caso, reduce su motivación».

Comisión las que han sido reflejadas finalmente. Y es que, en efecto, en el sentir de aquella Comisión se dejó bien claro que: «También deben preverse, para puestos determinados y reducidos, procedimientos de provisión en los que el órgano competente no especializado goce de un mayor margen de discrecionalidad, llámense o no libre designación. Ahora bien, con excepción de los puestos cuyo desempeño requiere condiciones de estricta confianza personal (por ejemplo, las secretarías de los altos cargos) y sin perjuicio de lo que las leyes relativas a cada Administración dispongan sobre el personal directivo en sentido igualmente estricto (como ya dijimos), la selección discrecional debe fundarse en requisitos previamente conocidos y no debe prescindir de alguna intervención de los órganos o comisiones de valoración de méritos. Éstas, a título de ejemplo, podrían avalar con carácter previo la capacidad de los candidatos, o bien proponer varios de ellos al órgano competente».

Correlativamente, como añadió, «el nombramiento discrecional no tiene por qué significar siempre libertad de cese o remoción del designado. Es normal que esa libertad exista cuando se trate de puestos que requieran una estricta confianza personal. También podría preverse así para el personal directivo, en las leyes que lo regulen. Sin embargo, para otros puestos de trabajo a los que se accede por el procedimiento de libre designación o similares, debería garantizarse un plazo mínimo para el desempeño del cargo, salvo que concurran causas objetivas de remoción, que se apliquen por resolución motivada»⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 122 y ss. Este modelo más flexible, pero al mismo tiempo más respetuoso del principio de mérito y capacidad, que propugnaban «debería reconducir el instrumento de las comisiones de servicio a su verdadera función. Aunque no se nos oculta que seguirá constituyendo en muchos casos una válvula de excepcionalidad. Pero sobre ello volveremos más adelante».

Ahora bien, como ya señalamos con el procedimiento de concurso, la Comisión era consciente de que no todas las propuestas y recomendaciones allí sugeridas podían llevarse íntegramente al texto del EBEP. Por ello, consideraron que al menos sí debiera recogerse para este tipo de procedimiento dos factores clave. Por un lado, que el EBEP debería disponer «que las leyes en cada caso aplicables podrán prever la provisión de determinados puestos de trabajo singularizados de carácter directivo, de confianza personal o de alta responsabilidad, mediante una decisión discrecional del órgano competente, y en el último caso mediante acreditación de la idoneidad de los candidatos o la preselección de algunos de ellos por un órgano técnico de valoración». Y por otro, debía prever «el libre cese de los titulares de puestos de trabajo que hayan accedido a ellos en virtud de decisión discrecional, si bien condicionando el cese a causas objetivas y justificadas durante un período mínimo de permanencia determinado por la

En cambio, a lo más que ha querido llegar el legislador básico con esta figura es a establecer dos reglas esenciales que poco se separan de la situación hasta ahora vigente:

1ª) Que el órgano competente para el nombramiento podrá recabar la intervención de especialistas que permitan apreciar la idoneidad de los candidatos.

2ª) Que los titulares de los puestos de trabajo provistos por este procedimiento podrán ser cesados discrecionalmente. Aunque se les deberá asignar, también aquí, un puesto de trabajo «conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema».

A mi parecer, y como ya tuvimos ocasión de apuntar cuando hablábamos de la figura del personal directivo profesional, flaco favor hace este precepto a la pretendida finalidad última del EBEP de profesionalizar nuestro modelo de empleo público. Pues, como ya señalamos, la libre designación es la antítesis de la profesionalidad.

Y es que aun siendo conscientes de la dificultad de pasar de un modelo de empleo público poco maduro a otro excesivamente profesionalizado, y más aun teniendo en cuenta lo arraigado que este procedimiento de libre designación se encuentra en nuestra cultura administrativa. A mi juicio, el legislador básico pudiera haber dado pasos más firmes. Por tanto, lo único que queda claro es que esta delgada línea entre la política y la Administración, permanecerá igual de tensa o quizás, quien sabe, se agrave cada vez más la situación. A menos, claro está, que los legisladores de desarrolle opten por situar a este procedimiento en una posición más residual, como debería ser lo más razonable. Aunque quizás sea algo poco probable, como así viene demostrando la historia de nuestra función pública.

legislación aplicable, cuando la provisión se fundó en la acreditación de idoneidad o la preselección de un órgano técnico de valoración».

Nuestra posición al respecto es clara, la libre designación debería reducirse a la estricta confianza política (verbigracia: secretarías de los altos cargos). Por debajo de ahí, cualquier puesto de trabajo que implique funciones de especial responsabilidad o de dirección debería ser desempeñado por personal que haya acreditado en un procedimiento competitivo su actitud, aptitud y experiencia para desarrollar este tipo de funciones. Que sea evaluado en el cumplimiento de sus objetivos y en virtud de los cuales se haga depender la continuidad en el puesto e incluso una parte de las retribuciones. En fin, cualquier persona no sirve para dirigir y gestionar nuestras Administraciones Públicas. ¿Para qué entonces el EBEP habla del personal directivo profesional?. La respuesta a este interrogante quizás podamos encontrarla en el potestativo e impreciso art. 13 EBEP y todo lo comentado al respecto. A lo que habría que sumar también la ausencia de puentes de conexión entre la carrera profesional y la dirección pública profesional. Todo este estado de cosas, quedan también, como es lógico desde el nuevo modelo de empleo público que establece el EBEP, en manos de los legisladores de desarrollo.

c) Los procedimientos de provisión «atípicos».

Pasamos ahora a los «otros procedimientos de provisión» a que hacía referencia el art. 78.3 EBEP, es decir, los que veníamos denominando como procedimientos atípicos, y que el legislador básico aborda, en este caso a modo de lista cerrada, bajo la denominación de movilidad en sus arts. 81, 82 y 84⁴⁰⁹.

Como recordarán buena parte de estos procedimientos de provisión estaban previstos en los apartados g) y h) del art. 20.1 LMRFP, en los que se regulaba respectivamente el procedimiento de reasignación de efectivos (derogado expresamente por el EBEP salvo la referencia a la AGE) y el de

⁴⁰⁹ Recordemos, como ya comentamos, que el art. 83 EBEP se limita a señalar que la provisión de puestos y movilidad del personal laboral «se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera».

adscripción de puestos de trabajo basada en motivos de salud o rehabilitación del funcionario, su cónyuge o los hijos a su cargo (no derogado expresamente). A lo que habría que sumar la figura de las permutas que regula el todavía vigente art. 62 LFCE.

Como podemos comprobar, el legislador básico del EBEP ha derogado sólo en parte alguno de estos procedimientos, por lo que a primera vista, podría pensarse que los no derogados expresamente continúan siendo plenamente aplicables. No obstante, es preciso que comprobemos también aquí cuáles son los términos utilizados en estos preceptos del EBEP. Y poder comprobar así hasta qué punto existe una línea de continuidad con la legislación precedente y/o cuál es el grado de innovación en estos «otros procedimientos de provisión».

De entrada, partimos nuevamente de la referencia del apartado tercero del art. 78. Según la cual, los legisladores de desarrollo «podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos».

De la lectura de este precepto pocas son las consecuencias que podemos extraer del planteamiento del legislador básico para estos otros procedimientos de provisión. Más allá del carácter potestativo que se le atribuye a los mismos, como ya reseñábamos anteriormente. Por ello, es preciso que vayamos por partes y pasemos a analizar no sólo el contenido del referido art. 81.2 sino también los preceptos que nos restan para abordar íntegramente este Capítulo III del Título V del EBEP. Reservados ahora, como hemos señalado, a la movilidad de los empleados públicos.

En primer lugar, y con carácter previo, es importante centrar la atención también en el apartado primero del art. 82 EBEP. Según el cual, cada Administración Pública, «en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad

podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos».

Y es que, en efecto, como acertadamente se alertó en el Informe de la Comisión, «la movilidad voluntaria está muy extendida, pues ha pasado a concebirse como un derecho casi ilimitado del funcionario en el seno de su propia Administración, mientras que la movilidad forzosa tropieza con grandes dificultades y resistencias, que dificultan la planificación estratégica de recursos humanos y la correcta distribución del personal. Hasta el punto de que, en ocasiones, una Administración no puede recurrir a personal excedente en ciertas áreas o unidades para cubrir las necesidades surgidas en otras».

De esta forma, se viene a recoger en este apartado las recomendaciones allí sugeridas, al menos en parte. Y decimos en parte porque lo que se proponía era «que las leyes que regulen la función pública de las distintas Administraciones determinen, en su caso, los límites funcionales de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos, pudiendo facultar a las Administraciones competentes para que limiten la participación en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo a los empleados de determinadas áreas funcionales o sectores de actividad»⁴¹⁰. Sin embargo, el legislador básico, en esta ocasión, ha sido el que ha facultado directamente a las propias Administraciones Públicas a que establezcan esas reglas para ordenar (y limitar) la movilidad voluntaria de los empleados públicos. Saltándose, de forma incomprensible a mi juicio, la remisión legislativa a la que tanto nos tiene acostumbrado a lo largo del articulado del EBEP.

Para salvar esta incongruencia, es decir, esta deslegalización en la materia que se deriva no sólo en este apartado primero sino también en el resto de apartados de este art. 81 EBEP (como veremos más adelante). Deberíamos no perder de vista en ningún momento a lo largo de este Capítulo

⁴¹⁰ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 124 y ss. Quiriendo evitar con ello aquellas situaciones que derivaban, como señala, «frecuentemente a las Administraciones Públicas a contratar personal temporal o a la externalización de servicios y actividades, como solución más simple. Efectos que no deberían minusvalorarse en ningún caso».

del EBEP, la referencia contenida en su art. 78.3. Donde, de forma expresa, se señala que serán las «Leyes de Función Pública» las que podrán establecer estos «otros procedimientos de provisión».

Por tanto, serán éstas las que decidan, en primer lugar, si se establecen o no los referidos procedimientos en el conjunto de Administraciones Públicas de su ámbito territorial. Y si finalmente se decantarán por implementar estas modalidades de movilidad, habrá de tener presente asimismo las reglas básicas que el legislador EBEP ha establecido en sus arts. 81, 82 y 84. Sólo a partir de este doble marco delimitador (básico y autonómico) es cuando, a mi parecer, cada Administración Pública podrá decidir si aplica este tipo de procedimientos de provisión (o modalidades de movilidad) al personal a su servicio⁴¹¹.

Pero es que, además, la lectura de este precepto, hace centrar nuestra atención, como si de un efecto reflejo se tratara, en la referencia a la planificación general de los recursos humanos⁴¹². Y nos hace trasladarnos, aunque sea momentáneamente, a las novedades que por aquél entonces, en plena época de recesión económica, incorporaba la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función

⁴¹¹ No obstante, para otros autores estamos en presencia de una auténtica deslegalización en la materia. En este sentido, resulta muy ilustrativas las críticas de ARROYO YANES («La provisión de..., *op.cit.*, pág. 844) sobre la referencia que se establece no sólo en el apartado primero de este art. 81 EBEP sino también en el resto de apartados como veremos seguidamente. A su juicio: «Se consuma así el reconocimiento de una capacidad administrativa (no nos atrevemos a calificarla como potestad administrativa por respeto a la terminología) que podría ser utilizada habitualmente por las Administraciones y afectar a numerosos funcionarios, pues, aparte de motivarse su ejercicio bastaría que se produjeran «necesidades de servicio o funcionales» justificadas para que los traslados forzosos tuvieran lugar a lo largo y ancho de las oficinas públicas, sin excluir a ningún funcionario, unidad o departamento y salvaguardando solo implícitamente el lugar de residencia y explícitamente respetando sus retribuciones (¿integras? entendemos que sí) y condiciones esenciales de trabajo».

Además, como añade, «no se entra en la cuestión esencialísima de cómo se afrontan este tipo de traslados cuando hay varios funcionarios afectados, punto este que no queda cubierto en términos de protección para los funcionarios afectados por el hecho de que dé prioridad a la voluntariedad de los traslados cuando impliquen cambio de lugar de residencia, y ello por la sencilla razón de que puede haber puestos de trabajo a los que nadie quiere ser trasladado ni voluntaria ni forzosamente».

⁴¹² Asimismo, nos llama la atención que el legislador básico del EBEP reconozca en este precepto el derecho a la movilidad cuando el mismo no ha sido incluido en el listado básico de derechos individuales del art. 14 EBEP. Por lo que, a parte de este despiste del legislador básico, esta referencia al derecho a la movilidad nos hace identificarla con la tradicional, y más habitual, modalidad de movilidad voluntaria. Que estará condicionada, como veremos más adelante, por las otras modalidades previstas en los arts. 81, 82 y 84 EBEP.

pública y de la protección por desempleo⁴¹³. Una ley que, como recordarán, tenía como una de sus prioridades la de dotar a las Administraciones Públicas de unos instrumentos necesarios para llevar a cabo una adecuada reordenación del personal a su servicio. Destacando especialmente, los denominados por aquél entonces como «Planes de Empleo»⁴¹⁴.

Y que se configuraban, en palabras de aquella Ley, como unos «instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma»⁴¹⁵.

Para ello, si seguimos recordando, a través de este instrumento jurídico (Planes de Empleo), las Administraciones Públicas podían llevar a cabo una amplia gama de medidas, tales como: modificar estructuras organizativas y puestos de trabajo; suspender la incorporación de personal externo; reasignar a los efectivos de personal; establecer cursos de formación y capacitación; autorizar concursos de provisión de puestos determinados u otras medidas

⁴¹³ Como también nos traslada a su proyección reglamentaria, con los Reglamentos en materia de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), y en materia de situaciones administrativas (Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo).

⁴¹⁴ Diferenciándose, aunque circunscrito al ámbito de la Administración General del Estado, en el Reglamento de 1995 (de ingreso, provisión y promoción profesional) dos modalidades de Planes de Empleo: los denominados Planes Integrales de Recursos Humanos y Planes Operativos de Recursos Humanos.

Así, mediante la primera modalidad, dirigida a la planificación global de los empleados públicos, se especificarán los siguientes extremos: los objetivos a conseguir en materia de personal; los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos; las medidas necesarias para transformar la dotación inicial en la que resulte acorde con la estructura de personal que se pretenda; y, las actuaciones necesarias al efecto, especialmente, en materia de movilidad, formación y promoción.

Junto a ésta, de forma conjunta o independiente de la misma, podrá implementarse asimismo la segunda de las modalidades citadas. Dirigidas también a una mejor utilización de los recursos humanos existentes, y por la que se determinarán las previsiones y medidas a adoptar en materia de movilidad, redistribución de efectivos y asignación de puestos de trabajo

⁴¹⁵ En ese contexto, como recordarán y así expresaba aquella Ley, se regulan «nuevas figuras como la reasignación de efectivos y la situación administrativa de la expectativa de destino, o la nueva modalidad de excedencia forzosa, que combinan las medidas encaminadas a situar los efectivos de personal disponibles en las áreas o sectores necesitados de ellos, con una serie de medidas en materia de retribuciones y de provisión de puestos de trabajo a los funcionarios afectados por la reasignación de efectivos, acordes con el tradicional principio de estabilidad en el empleo de la función pública». Asimismo, se establecían «medidas complementarias, como la excedencia voluntaria incentivada, la jubilación anticipada incentivada y la cesación progresiva de actividades, que flexibilizan el marco jurídico de la función pública española».

específicas de promoción interna; e, incluso, la posibilidad de prestar servicios a tiempo parcial⁴¹⁶.

Precisamente, en este contexto, fue cuando la redistribución de efectivos apareció como una de las novedades más destacadas en materia de provisión de puestos de trabajo. Se configuraba así un nuevo procedimiento de provisión que se incorporaba como apartado g) del art. 20.1 LMRFP (como sabemos, hoy derogado por el EBEP salvo la referencia para la AGE). Pensado para aquellos supuestos que, como consecuencia de un Plan de Empleo, sea suprimido un determinado puesto de trabajo. Y, por ende, se planteaba la necesidad de recolocar al funcionario que venía desempeñándolo.

Pues bien, si hemos realizado este breve recordatorio histórico es porque a pesar de que la Disposición Derogatoria Única ha derogado expresamente el referido apartado g) del art. 20.1 LMRFP como precepto básico. Ello no ha de conducirnos al error de pensar que el legislador básico

⁴¹⁶ Se dotaba así, como recordarán, a las organizaciones públicas de un amplio abanico de posibilidades para poder «optimizar» sus recursos humanos y contribuir, así, a la gran meta de contener el déficit público. Como contrapunto, y de ahí su ubicación en el art. 18 LMRFP, se vacía de contenido el papel que hasta el momento venían desempeñando las Ofertas de Empleo Público. Relegadas, entonces, a un segundo plano. Ante las hipotéticas necesidades de personal, en un contexto económico, por lo demás, poco propicio para ello.

Por su parte, el procedimiento para llevar a cabo este conjunto de medidas en el seno de cada Administración e, incluso, entre varias de ellas, era simple. Bastaba con elaborar una Memoria que justifique la necesidad de operar en tal sentido. Evitando, con ello, cualquier tipo de trámite añadido que pueda contrarrestar la pretendida agilidad y celeridad que la coyuntura económica de aquél entonces demandaba.

Cabe señalar, por lo demás, que el legislador básico del EBEP (art. 70) ha vuelto a recuperar el papel originario que este tipo de instrumento jurídico ha venido desempeñando tradicionalmente. Incluso, en algún extremo, mejorando el planteamiento que venía ofreciéndole la LMRFP. Al respecto puede verse, entre otros muchos, el trabajo de PALOMAR OLMEDA («Organización del Empleo Público», *Manual de Empleo Público*, op.cit., pág. 213), cuando señala que: «Al lado de esta regulación, ciertamente continuista, aparece en el apartado 3 una referencia sin duda novedosa y cuyo alcance deben determinar las leyes que desarrollen el EBEP cuando indica que "...3. La Oferta de empleo público o instrumento similar podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos...". Se plantea de esta manera un elemento central al que ya nos hemos referido: la necesidad de vinculación entre la planificación de los recursos humanos y los instrumentos que realmente actúan en el plano operativo para la ejecución de la misma. Los términos de la vinculación no aparecen explícitamente apuntados en el apartado transcrito que opera únicamente en el plano de la vinculación potencial».

Desde una perspectiva de la gestión pública, como añade, «podemos indicar que la incorporación de elementos derivados de la gestión pública puede considerarse, además, como una habilitación o cobertura del conjunto de medidas de ordenación de la función de reclutamiento y que, como se ha dicho, anteriormente, pueden suponer una cierta modificación de la propia naturaleza jurídica de la oferta».

del EBEP no haya previsto instrumentos jurídicos similares para la planificación de los recursos humanos. Ya hemos visto la referencia del art. 80.1 EBEP a este tipo de denominaciones, pero no es la única. Precisamente, la planificación de recursos humanos ocupa todo un Capítulo del EBEP, concretamente el primero del Título V (denominado «ordenación de la actividad profesional»), donde el legislador básico ha decidido tratar conjuntamente, en sus arts. 69 a 71, los objetivos e instrumentos de la planificación, la oferta de empleo público, los registros de personal y la gestión integrada de recursos humanos, respectivamente.

En este contexto, si realizamos una lectura detenida de estos preceptos. Especialmente del primero de ellos. Podemos comprobar que existe una línea de continuidad con la legislación precedente que volvíamos a recordar brevemente. Y es que, en efecto, aunque no se utilicen las mismas denominaciones. Podemos afirmar, como es lógico por lo demás, que las finalidades y objetivos siguen siendo prácticamente los mismos, a saber: «contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad» (art. 69.1 EBEP).

De esta forma, el legislador básico ha querido también trasladar al texto del EBEP este tipo de instrumentos jurídicos, por la importancia que representa para la adecuada ordenación de los recursos humanos. Y que debería ser, a nuestro juicio, una técnica habitual de nuestras Administraciones Públicas, sin tener que esperar a «echar mano» de las mismas cuando la coyuntura económica del momento lo demande (como de hecho así sucedió con la Ley de 1993)⁴¹⁷.

⁴¹⁷ De hecho así lo dejó apuntado también la Comisión de Expertos (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 72 y 73), cuando señaló que: «Ante todo nos parece necesario que se introduzca y se consolide como método la planificación de recursos humanos. Es decir, que, en lugar de conformar el sistema de empleo público de manera improvisada o reactiva, se pongan en marcha mecanismos de programación para optimizar el volumen y la distribución del personal.

La planificación debe ajustar de manera previsora el personal disponible a las necesidades de la organización y a un coste razonable, en coordinación con los criterios de política económica. De esta manera, ha de ser más factible evitar los excesos estructurales de personal, que

Pero es que, además, si seguimos indagando en el contenido de este precepto, podemos comprobar, más allá del carácter potestativo que este tipo de instrumentos sigue teniendo en nuestra legislación básica, que el procedimiento de reasignación de efectivos sigue ocupando un lugar destacado en el EBEP, aunque no adquiera tal denominación⁴¹⁸. Para poder comprobar la afirmación que estamos lanzando, debemos trasladarnos ahora al apartado segundo del art. 81, y abordar el primero de aquellos «otros procedimientos de provisión» a que hacía referencia el art. 78.3 EBEP.

Así, si acudimos al contenido del primero de los preceptos referidos (art. 81.2), podemos encontrar la siguiente posibilidad que deja abierta el legislador básico: «Las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino,

suelen dar lugar –tal como enseña el pasado reciente y la situación actual en algunos países vecinos- a drásticas reacciones presupuestarias de control (tasa de reposición de efectivos, limitación general de retribuciones). Y también será más fácil combatir las repentinas carencias de empleados de carácter fijo para funciones determinadas, que es una de las causas esenciales del incremento de la temporalidad en el empleo público.

El Estatuto Básico ha de contemplar, por tanto, esta función, sin adentrarse en una regulación de sus posibles modalidades. Parece, en cambio, oportuno que, al igual que la legislación vigente, señale a título indicativo los tipos de medidas que, entre otros, pueden contener los instrumentos de planificación, ya se dirijan a dimensionar los efectivos de personal, incluyendo la reasignación de efectivos en su caso, como a la incorporación de recursos adicionales, a mejorar la formación y la capacitación, facilitar la promoción y la movilidad del personal u otros que se estimen apropiados.

Como también se establece en la actualidad, los planes de empleo, cualquiera que sea su denominación y contenido, deben poder afectar tanto al personal funcionario como el laboral».

⁴¹⁸ Así, como veremos seguidamente, el apartado segundo del referido art. 69 EBEP viene a señalar lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

- a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
- b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del presente Título de este Estatuto.
- e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente».

Estableciendo, por lo demás, en su apartado tercero, que cada Administración Pública «planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación».

respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares». Añadiendo, además, en el párrafo segundo de dicho precepto que: «Cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos».

Por tanto, partimos de la base de que aunque el apartado primero del referido precepto, como dejábamos ya apuntado, venga a reconocer el derecho a la movilidad por parte del empleado público (no recogido expresamente en el listado del art. 14 EBEP), el mismo estará condicionado por las otras modalidades de movilidad que prevé el EBEP. En este caso, de carácter forzoso por decisión de la propia Administración, ya sea fundada en necesidades de servicio o funcionales, o ya sea fundada en un cambio de adscripción del puesto de trabajo. Pudiendo suponer, además, un cambio de residencia.

Desde esta perspectiva, y si comparamos el contenido de este precepto con el articulado de la legislación precedente, podemos comprobar que existen precedentes en los procedimientos de redistribución de efectivos y reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo, que ya regulaba la LMRFP y el Reglamento de 1995 (de ámbito AGE y que sigue en vigor)⁴¹⁹.

⁴¹⁹ Concretamente el referido Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. Viene a señalar en su art. 36 (formas de provisión), lo siguientes:

1. Los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que es el sistema normal de provisión, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones.
2. Cuando las necesidades del servicio lo exijan, los puestos de trabajo podrán cubrirse mediante redistribución de efectivos o por reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo.
3. Temporalmente podrán ser cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional, en los supuestos previstos en este Reglamento.

Así como es conocido, por un lado, el apartado d) del art. 20.1 LMRFP y el art. 59 del Reglamento de 1995 («redistribución de efectivos») viene a regular la posibilidad de adscribir a los funcionarios que ocupen puestos no singularizados a otros de la misma naturaleza, nivel y complemento específico (y siempre que para la provisión de los referidos puestos esté previsto el mismo procedimiento), sin que ello suponga cambio de municipio. Por su parte, el art. 61 del Reglamento de 1995 («movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo») viene a regular similar supuesto de hecho aunque con la posibilidad de implicar un cambio de residencia⁴²⁰.

Por otro lado, el apartado g) del art. 20.1 LMRFP y el art. 60 del Reglamento («reasignación de efectivos») regulaban aquellos supuestos en que, como consecuencia de un Plan de Empleo, se produjera la supresión de un puesto de trabajo, lo que hacía poner en marcha el denominado por aquél entonces procedimiento de reasignación de efectivos para destinar a los funcionarios afectados a otro puesto de trabajo, y que también podía suponer un cambio de residencia⁴²¹.

⁴²⁰ Concretamente, el referido art. 61 señala que:

1. Los Departamentos ministeriales, Organismos autónomos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social podrán disponer la adscripción de los puestos de trabajo no singularizados y de los funcionarios titulares de los mismos a otras unidades o centros.

Si la adscripción supusiera cambio de municipio, solamente podrá llevarse a cabo con la conformidad de los titulares de los puestos, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

Cuando la adscripción suponga cambio de Departamento ministerial podrá llevarse a efecto por el Ministerio para las Administraciones Públicas, en las condiciones establecidas en los párrafos anteriores.

2. En el marco de los Planes de Empleo podrá promoverse la celebración de concursos de provisión de puestos de trabajo dirigidos a cubrir plazas vacantes en centros y organismos identificados como deficitarios, para funcionarios procedentes de áreas consideradas como excedentarias. La obtención de una plaza en dichos concursos conlleva la supresión del puesto de origen u otro del mismo nivel de complemento de destino y complemento específico en la relación de puestos de trabajo del centro u organismo de origen.

⁴²¹ El referido art. 60, en sus apartados primero y segundo, viene a señalar lo siguiente:

1. Los funcionarios cuyo puesto de trabajo sea objeto de supresión como consecuencia de un Plan de Empleo podrán ser destinados a otro puesto de trabajo por el procedimiento de reasignación de efectivos.

La reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo se efectuará aplicando criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad, que se concretarán en el mismo.

La adscripción al puesto adjudicado por reasignación tendrá carácter definitivo.

2. Los funcionarios que como consecuencia de la reasignación de efectivos vean modificado su municipio de residencia tendrán derecho a la indemnización prevista en el artículo 20.1.g de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sin perjuicio de otras ayudas que puedan establecerse en los Planes de Empleo.

Desgranando, por lo demás, en su apartado tercero, las diferentes fases en que se

En consecuencia, como podemos comprobar, el legislador básico del EBEP ha querido sugerir estas tres diferentes modalidades de movilidad o procedimientos de provisión, con sus respectivas técnicas de adscripción definitiva de puestos de trabajo, aunque ello suponga un cambio de residencia.

Por tanto, queda en manos de los legisladores de desarrollo autonómicos, primero (art. 78.3 EBEP) la decisión de regular o no estos «modelos de referencia» del ámbito AGE. O incluso si optan por otro modelo «*sui géneris*» aunque, eso sí, respetando las garantías aquí contenidas (retribuciones, condiciones esenciales de trabajo e indemnizaciones que procedan, en su caso)⁴²². Con la matización especial además, a mi juicio, de que el EBEP en ningún momento habla de puestos de trabajo no singularizados, por lo que también quedaría en sus manos la determinación de los puestos de trabajo a los que deciden aplicar estas modalidades de movilidad. A partir de este esquema, como ya dejamos apuntado, será cada Administración Pública del ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma (art. 81. 2 EBEP) la que decida finalmente aplicar o no estos procedimientos, en base a los planteamientos establecidos por ésta.

Nos trasladamos, pues, al tercero de los apartados del art. 81 EBEP, para abordar otra modalidad de movilidad que pueden promover también cada Administración Pública aunque sólo «en caso de urgente e inaplazable necesidad». Se trata de las, también ya conocidas, adscripciones provisionales de puestos de trabajo⁴²³. Conforme al actual referido precepto básico, la

desarrollaba este procedimiento y que ya vimos en un capítulo anterior.

⁴²² Cabe recordar que la indemnización (en el ámbito AGE) en caso de cambio de residencia consiste «en el abono de los gastos de viaje, incluidos los de su familia, una indemnización de tres dietas por el titular y cada miembro de su familia que efectivamente se traslade y el pago de los gastos de transporte de mobiliario y enseres, así como una indemnización de tres mensualidades de la totalidad de sus retribuciones, excepto el complemento de productividad, cuando se produzca cambio de provincia o isla. Ello sin perjuicio de otras ayudas que en el propio Plan de Empleo puedan establecerse» (apartado g) del art. 20.1 LMRFP).

⁴²³ Que regula el referido Reglamento de 1995 para el ámbito AGE, en su art. 63 («adscripción provisional») del siguiente modo:

Los puestos de trabajo podrán proveerse por medio de adscripción provisional únicamente en los siguientes supuestos:

a) Remoción o cese en un puesto de trabajo obtenido por concurso o libre designación con arreglo a lo dispuesto en los artículos 50.5 y 58.

provisión provisional de dichos puestos de trabajo deberá «procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación».

Sin embargo, más allá de los supuestos de adscripción provisional que regula el actual art. 63 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo de 1995, y que como podemos comprobar se conectarían más directamente con los supuestos de «reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos», a que hace referencia el art. 78.3 EBEP⁴²⁴. La expresión contenida en este apartado tercero del art. 81 EBEP, es decir, la urgente e inaplazable necesidad. Nos conecta, sin duda alguna, con aquella modalidad de adscripción provisional, que tuvimos ocasión ya de analizar y tan habitualmente utilizada durante los últimos años, recogida en el art. 64 del Reglamento de 1995 bajo la denominación de comisión de servicios⁴²⁵.

b) Supresión del puesto de trabajo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 72.3 de este Reglamento.

c) Reingreso al servicio activo de los funcionarios sin reserva de puesto de trabajo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62.2 de este Reglamento.

⁴²⁴ A los que habría que sumar, los supuestos referidos en el art. 78.3 EBEP de las permutas (conforme al vigente art. 62 LFCE) y el de la movilidad por motivos de salud o rehabilitación, que sigue vigente también en el ámbito AGE en el vigente apartado h) del art. 20.1 LMRFP. Dos supuestos más de movilidad, por tanto, cuyo tratamiento jurídico queda diferido también a los legisladores de desarrollo autonómicos.

⁴²⁵ Conforme al referido art. 64, se venía a disponer lo siguiente:

1. Cuando un puesto de trabajo quede vacante podrá ser cubierto, en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios de carácter voluntario, con un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo.

2. Podrán acordarse también comisiones de servicios de carácter forzoso. Cuando, celebrado concurso para la provisión de una vacante, ésta se declare desierta y sea urgente para el servicio su provisión podrá destinarse con carácter forzoso al funcionario que preste servicios en el mismo Departamento, incluidos sus Organismos autónomos, o Entidad Gestora de la Seguridad Social, en el municipio más próximo o con mejores facilidades de desplazamiento y que tenga menores cargas familiares y, en igualdad de condiciones, al de menor antigüedad.

3. Las citadas comisiones de servicios tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo y se acordarán por los órganos siguientes:

a) La Secretaría de Estado para la Administración Pública, cuando la comisión suponga cambio de Departamento ministerial y se efectúe en el ámbito de los servicios centrales, o en el de los servicios periféricos si se produce fuera del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y, en ambos casos, previo informe del Departamento de procedencia.

b) Los Subsecretarios, en el ámbito de su correspondiente Departamento ministerial, así como entre el Departamento y sus Organismos autónomos y, en su caso, Entidades Gestoras.

c) Los Presidentes o Directores de los Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, respecto de los funcionarios destinados en ellos.

d) Los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se produzcan entre servicios de distintos Departamentos, previo informe

Como recordarán, esta figura jurídica podía tener carácter voluntario (siempre que se reunieran los requisitos para su desempeño) o forzoso (con ocasión de una vacante declarada desierta tras el respectivo concurso de provisión). Teniendo una duración máxima de dos años y pudiendo implicar un cambio de residencia del personal implicado. Todo ello bajo la garantía de reserva del puesto de trabajo anterior y sus retribuciones íntegras. Debiendo, por su parte, la Administración receptora proceder a su provisión definitiva en la siguiente convocatoria de puestos de trabajo.

Todas estas cuestiones, es decir, su tratamiento jurídico queda diferido nuevamente al desarrollo (legal y reglamentario) autonómico. Serán éstos, por tanto, los que deberán delimitar los diferentes supuestos así como las garantías que deberían ser respetadas en este punto. Lo único que queda claro, por tanto, es que sigue existiendo un «modelo de referencia», y que estará en manos de los diferentes legisladores de desarrollo continuar, o no, con la senda diseñada para la Administración General del Estado. E incluso, por qué no pensarlo también, prescindir de esta figura jurídica. Aunque esta última posibilidad sea poco probable como así nos viene demostrando también, en este punto, el devenir de los años.

Sólo nos resta, finalmente, centrar la atención en un último supuesto de movilidad no referenciado en el art. 78.3 EBEP, que ya no se configura como una opción del legislador de desarrollo sino que su regulación es imperativa en el conjunto de las Administraciones Públicas. Nos referimos concretamente al supuesto de movilidad interadministrativa (art. 84 EBEP), por la que se

del Departamento de procedencia.

4. Si la comisión no implica cambio de residencia del funcionario, el cese y la toma de posesión deberán producirse en el plazo de tres días desde la notificación del acuerdo de comisión de servicios; si implica cambio de residencia, el plazo será de ocho días en las comisiones de carácter voluntario y de treinta en las de carácter forzoso.

5. El puesto de trabajo cubierto temporalmente, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, será incluido, en su caso, en la siguiente convocatoria de provisión por el sistema que corresponda.

6. A los funcionarios en comisión de servicios se les reservará el puesto de trabajo y percibirán la totalidad de sus retribuciones con cargo a los créditos incluidos en los programas en que figuren dotados los puestos de trabajo que realmente desempeñan.

Por lo demás, como recordarán, el art. 3 del Reglamento de Situaciones Administrativas viene a declarar a los funcionarios aquí implicados en situación de servicio activo.

promueve el traslado de empleados públicos de una Administración Pública a otra, y sobre la que han de ser planteadas varias cuestiones también aquí.

En primer lugar, que el legislador básico EBEP la viene a denominar bajo el seudónimo de «movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas», por lo que ya de entrada, podemos visualizar claramente que estamos en presencia de una modalidad de traslados de carácter estrictamente voluntaria. Y ello tanto desde la posición de cada empleado público, que debe prestar su voluntad o deseo de trasladarse a otra organización, como desde la propia Administración Pública, emisora y receptora, que debe mostrar una iniciativa positiva, en este sentido, y promover este tipo de movimientos del personal a su servicio⁴²⁶.

Y es que, en efecto, como bien recordaba la tan citada Comisión de Expertos: «La legislación básica vigente permite esa movilidad, si bien “de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo”. En la práctica y en virtud de éstas, las posibilidades de movilidad no son demasiado amplias hoy en día, pues muchas Administraciones exigen como requisito para el desempeño de puestos de trabajo tener la condición de funcionario o contratado de la propia Entidad». Además, como así ha venido demostrando la evolución de nuestra práctica administrativa, la posibilidad de incrementar este tipo de movilidad no ha sido, ni es, como añaden, «una preferencia general, ya sea por el interés de los empleados de cada Administración de reservarse las oportunidades de carrera en la misma, ya sea porque algunas entidades, en particular locales, temen que otras multipliquen sus ofertas de trabajo abiertas y que sus empleados puedan concurrir a ellas abandonando la Administración de origen»⁴²⁷.

⁴²⁶ Como recordarán esta materia se venía regulando en el ya derogado art. 17 LMRFP («Movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones Públicas»), con el siguiente tenor literal:

1. Con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertas por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

2. Asimismo los funcionarios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma.

⁴²⁷ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 126 y ss. Y es que, en efecto, a pesar de

Por ello, conscientes de estas dificultades, la Comisión propuso que EBEP debería «impulsar las posibilidades de movilidad interadministrativa de los empleados públicos, haciendo referencia a los convenios y acuerdos que puedan adoptar entre ellas, en su caso en el marco de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y sin perjuicio de los derechos de movilidad voluntaria que puedan establecerse por ley especial para sectores determinados». Desde esta perspectiva, y a fin de facilitar este tipo de movilidad, se debería prever también «un sistema de homologación de los sistemas selectivos y de los grupos profesionales, clases y categorías de empleados de las distintas Administraciones Públicas. La gestión de dicho sistema debe encomendarse a algún órgano u organismo creado por la citada Conferencia Sectorial y de ella dependiente, salvo lo que pueda establecerse por ley especial para sectores determinados»⁴²⁸.

Lo cierto es que la perspectiva que late en el texto del EBEP no difiere en gran medida de las recomendaciones allí expresadas. Así, si nos trasladamos al contenido del art. 84 podemos comprobar que se recogen buena parte de las ideas antes apuntadas:

1ª) Se impulsa el establecimiento de medidas de movilidad interadministrativa entre los tres niveles de Administraciones Públicas (General del Estado, Autonómica y Local). Mejorando, de esta forma, la legislación precedente que dejaba a un lado las relaciones de movilidad entre la AGE y la Administración Local.

reconocer la necesidad de fomentar las posibilidades de movilidad interadministrativa y más aun teniendo en cuenta el enorme proceso de descentralización que nuestro modelo de empleo público viene experimentando (especialmente en las áreas docente y sanitaria). La Comisión era consciente también de la dificultad de imponer reglas básicas precisas en esta materia. Pues, para ello, habría que «determinar para ello un porcentaje mínimo de vacantes a proveer por convocatorias abiertas –pero entonces qué porcentaje y en qué áreas- u optar por una regla general que prohíba limitar cualquier convocatoria a empleados de la propia Administración convocante. Esta última opción tampoco sería razonable en términos generales, ya que es lógico que cada Administración prefiera contar con el personal que ella misma ha seleccionado y formado, dado que no es posible determinar a priori que el de otras entidades reúne requisitos semejantes de competencia, capacidad y formación».

⁴²⁸ MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 128.

2ª) Estas medidas de movilidad se articularán «preferentemente» a través de Convenios de Conferencia Sectorial (u «otros instrumentos de colaboración»), por lo que más allá de que no descarte otras posible vías de acuerdo (Verbigracia: seguir con el modelo anterior basado en las relaciones de puestos de trabajo), lo realmente reseñable en este punto, es la referencia a esas eventuales Conferencias Sectoriales en materia de empleo público; lo que hace trasladarnos a los arts. 99 y 100 EBEP para alcanzar una visión íntegra de los planteamientos del legislador básico aquí contenidos⁴²⁹.

De la lectura de estos preceptos nos llama la atención especialmente, a diferencia también de la legislación precedente, la creación de una Conferencia Sectorial de Administración Pública que sigue, con buena lógica a mi juicio, el esquema que ya establece la LRJPAC para las relaciones entre el Estado y las

⁴²⁹ El contenido de los referidos preceptos es el siguiente:

Artículo 99. Relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas.

Las Administraciones Públicas actuarán y se relacionarán entre sí en las materias objeto de este Estatuto de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración, respetando, en todo caso, el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

Artículo 100. Órganos de cooperación.

1. La Conferencia Sectorial de Administración Pública, como órgano de cooperación en materia de administración pública de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y de la Administración Local, cuyos representantes serán designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, sin perjuicio de la competencia de otras Conferencias Sectoriales u órganos equivalentes, atenderá en su funcionamiento y organización a lo establecido en la vigente legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

2. Se crea la Comisión de Coordinación del Empleo Público como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. En esta Comisión se hará efectiva la coordinación de la política de personal entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y las entidades locales y en concreto le corresponde:

a) Impulsar las actuaciones necesarias para garantizar la efectividad de los principios constitucionales en el acceso al empleo público.

b) Estudiar y analizar los proyectos de legislación básica en materia de empleo público, así como emitir informe sobre cualquier otro proyecto normativo que las Administraciones Públicas le presenten.

c) Elaborar estudios e informes sobre el empleo público. Dichos estudios e informes se remitirán a las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas.

3. Componen la Comisión de Coordinación del Empleo Público los titulares de aquellos órganos directivos de la política de recursos humanos de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y los representantes de la Administración Local designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, en los términos que se determinen reglamentariamente, previa consulta con las Comunidades Autónomas.

4. La Comisión de Coordinación del Empleo Público elaborará sus propias normas de organización y funcionamiento.

CCAA, y en la que se viene a considerar además a la Administración Local, a través de su asociación con mayor implantación (FEMP), en un mismo nivel de decisión que el resto de niveles territoriales, lo que supone, sin duda alguna, un gran avance en esta materia.

Pero, además, se mantiene la anterior Comisión de Coordinación (del ya derogado art. 8 LMRFP), ahora del «Empleo Público» en correspondencia a la perspectiva que subyace en todo el articulado del EBEP. Como un órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, para poder materializar la coordinación de las políticas de personal «entre todas», nuevamente con buena lógica, las Administraciones Públicas (territoriales), lo que a mi juicio, constituye también un acierto. Aunque sea cierto también que pueda echarse en falta alguno de los específicos instrumentos de cooperación que asimismo recoge la LRJPAC⁴³⁰.

3ª) Se establece la «posibilidad» de aprobar, en el seno de la Conferencia Sectorial (con el apoyo, habrá que entender, de la referida Comisión de Coordinación) unos criterios generales, a modo de sistema de homologación, que permita hacer real y efectiva este tipo de movilidad. Cuya materialización en la práctica, si es lo que realmente se persigue, hubiera sido más consecuente, a mi juicio, si se hubiera planteado en términos imperativos.

4ª) Como cierre de este sistema de cooperación, junto a la previsión de quedar en situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas, se viene a establecer la obligación de respetar las garantías jurídicas de los funcionarios públicos en caso de cese o supresión del puesto de trabajo. De esta forma, con buena lógica a mi juicio, y mientras no se produzca el retorno a su Administración de origen (habrá que entenderse), la

⁴³⁰ Precisamente éste fue uno de los puntos subrayados por la Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 228), cuando recomendaba que debería contemplarse expresamente la posibilidad de aprobar convenios de colaboración y planes y programas conjuntos entre Administraciones Públicas en materia de empleo público. Así a su juicio: «Estos instrumentos de cooperación, previstos en la legislación administrativa general (arts. 6 y 7 de la Ley 30/1992) pueden tener aplicaciones de interés en el ámbito del empleo público, tal como ya sucede en la realidad (convenios de formación, acuerdos para facilitar la movilidad interadministrativa de personal, etc.). Su mención en el Estatuto Básico del Empleado Público, aunque no resulte imprescindible, dada la aplicación en este ámbito de aquella legislación general, es conveniente, para potenciar y difundir su uso».

Administración de destino quedará obligada a asignarles un puesto de trabajo conforme a su sistema de carrera y provisión de puestos⁴³¹.

En este estado de cosas, podemos afirmar que se han seguido la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión con las matizaciones reseñadas más arriba, por lo que a pesar de todas las críticas que se le puedan inferir en este punto, lo cierto es que se han sentado unas buenas bases para poder articular este tipo de movilidad interadministrativa. Seguramente se podría haber ido más lejos en algunos concretos aspectos, no poco importantes (verbigracia: la posibilidad de aprobar convenios de colaboración y planes y programas conjuntos entre Administraciones Públicas). Pero, sinceramente, no es éste el obstáculo más difícil de salvar en esta materia. Más aun, cuando todavía queda por delante un amplio desarrollo legal y reglamentario para poder concretar este tipo de aspectos.

El verdadero obstáculo en esta materia, incluso mayor nos atreveríamos a afirmar que en otras muchas, es la aplicabilidad real de este tipo de previsiones, pues su efectividad siempre ha dependido, y depende, de la actitud receptiva y positiva de esta clase de políticas de personal en el conjunto de las Administraciones Públicas territoriales, y que como hemos podido comprobar a lo largo de nuestra historia, han sido poco propensas a este tipo de medidas.

En otras palabras, en nuestra cultura administrativa no termina de «cuajar» las relaciones de movilidad de personal de una organización a otra. Esta es, a mi juicio, la gran realidad, y frente a esta idiosincrasia poco puede

⁴³¹ En este punto, y en relación al personal laboral, es importante recordar los términos planteados en el art. 83 EBEP. Donde, además, de remitirse a los convenios colectivos (que previsiblemente se ajustarán, como así viene sucediendo, a la legislación funcionarial). Se establece como norma supletoria la regulación del EBEP en materia de movilidad y provisión de puestos. Más allá incluso que la referencia contenida en el art. 19 EBEP, en materia de carrera y promoción profesional, que se remite únicamente al Estatuto de los Trabajadores y a los convenios colectivos.

Por su parte, en materia de situaciones administrativas, el art. 92 EBEP viene a establecer también la posibilidad de que los convenios colectivos se ajusten a la regulación EBEP en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores. En este concreto punto, como también ya señalamos, cabe recordar asimismo que la Comisión recomendaba una regulación común y prácticamente uniforme en lo que se refiere a la situación de servicio en otra Administración Pública (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 134).

hacer el legislador básico que se precie. Lo importante es que, desde el EBEP, se ha vuelto a potenciar (y, a mi parecer, a mejorar su configuración básica). Esperemos, por tanto, que el paso del tiempo nos ayude a interiorizar este tipo de políticas de personal en los diferentes niveles territoriales, lo que sin duda, debería pasar por el establecimiento de un adecuado sistema de homologación que permita dar viabilidad a esta modalidad de movilidad. Una empresa nada fácil. Si tenemos en cuenta, especialmente, la variabilidad de modelos de carrera profesional que, tras el EBEP, pueden surgir en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas.

C) La promoción interna (vertical y horizontal) y los procesos selectivos.

Nos situamos ya en la tercera modalidad de carrera sugerida por el legislador básico. En este caso, por partida doble, como así señalan los apartados c) y d) del art. 16.3 EBEP, respectivamente. Por un lado, la promoción interna vertical, que consiste en «el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior». Y, por otro, la promoción interna horizontal, que consiste en «el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional». Ambas modalidades de carrera conforme a lo establecido en su art. 18.

Partimos de la idea, como ya apuntábamos, de que el legislador básico del EBEP ha venido a considerar, con buena lógica, a la también tradicional promoción interna como una modalidad más de carrera profesional. La razón, a mi parecer, es sencilla. Como tuvimos ocasión de comprobar en un capítulo anterior, y así es compartido por la mayoría de la doctrina que se ha ocupado del tema, la promoción interna, con sus luces y sus sombras, puede ser considerada como una de las vías de progresión profesional que mejor ha venido funcionando hasta la fecha⁴³². Y ello a pesar de los sucesivos cambios

⁴³² En este sentido, se pronunció también la Comisión de Expertos. Quien, tras reconocer la innegable importancia de esta modalidad de carrera en la función pública española, destacó también algunas modificaciones sobre el sistema vigente (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 113 y 114) : «En resumen, en materia de promoción interna, la Comisión propone

legislativos que, durante los últimos años, ha experimentado esta modalidad de promoción profesional del art. 22 LMRFP⁴³³.

Sin ánimo de volver a recordar todas y cada una de las sucesivas modificaciones que ha experimentado este precepto, lo que nos interesa ahora, con carácter previo, es conocer hasta qué punto el legislador básico EBEP ha modificado esta materia, y poder conocer así también con esta modalidad de carrera cuál es el nivel de innovación que la nueva normativa básica ha impreso a la denominada promoción interna.

Para ello volvemos a acudir al contenido y alcance de la Disposición Derogatoria Única del EBEP, en la que se viene a establecer, también en esta ocasión, una derogación parcial: «22.1 a excepción de los dos últimos párrafos». Como podemos comprobar, siguen vigentes los dos últimos párrafos de su apartado primero así como los apartados segundo y tercero del referido precepto. Todos ellos, también, referidos al ámbito AGE⁴³⁴.

que el Estatuto Básico prevea esta posibilidad, tanto para el personal funcionario como para el personal laboral, y ya sea en su modalidad de acceso a grupos de titulación superior a la de origen, como a grupos o colectivos de titulación equivalente (promoción horizontal) y desde el empleo público laboral a la función pública o viceversa (promoción cruzada).

En todo caso, los procedimientos de promoción interna deben observar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, si bien no debe ser exigible que se repitan, en ese proceso, pruebas relativas a conocimientos y capacidades ya acreditados por el empleado público en el procedimiento selectivo de acceso.

La previsión de cursos específicos de selección para la promoción interna de cualquier tipo no debe excluir la superación de las pruebas selectivas necesarias en todo caso.

Debe corresponder a la legislación que aplique el Estatuto Básico para las diferentes Administraciones Públicas determinar los requisitos necesarios, incluido el de antigüedad, para concurrir a las convocatorias de promoción interna, el carácter independiente o no de éstas en relación con las de libre acceso, y, en su caso, la limitación de la promoción interna a áreas funcionales o sectores determinados del empleo público.

El Estatuto Básico debe prever también que las Administraciones Públicas puedan reconocer derechos específicos de disponibilidad de una parte del tiempo de trabajo y becas de formación a aquellos empleados que pretendan participar en los procedimientos de promoción interna que se organicen, en cualquier caso condicionados a las necesidades del servicio».

⁴³³ Como recordarán esta materia venía siendo regulada en el art. 22 LMRFP. Adquiriendo una nueva redacción, por mandato del Tribunal Constitucional (STC 99/1987), en 1988. E incorporando nuevos párrafos, y modificando otros nuevamente, con las sucesivas leyes de reforma durante el periodo 1993-2003.

⁴³⁴ El contenido de este precepto que sigue en vigor sería el siguiente:

a) Dos últimos párrafos del apartado primero: «A propuesta del Ministerio u Organismo en el que estén destinados, los aspirantes aprobados en el turno de promoción interna podrán solicitar que se les adjudique destino, dentro del mismo, en el puesto que vinieran desempeñando o en otros puestos vacantes dotados presupuestariamente existentes en el municipio, siempre que sean de necesaria cobertura y se cumplan los requisitos establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo. En este caso, quedarán excluidos del sistema de adjudicación de destinos por el orden de puntuación obtenido en el proceso selectivo.

Sin embargo, la regulación de esta materia no termina en el referido precepto. No podemos olvidar el art. 61 de la Ley 42/1994 que bajo la rúbrica de «Promoción interna del grupo D al C», venía a añadir una nueva Disposición Adicional Vigésima Segunda al texto de la LMRFP. Con el carácter de bases y que el legislador básico del EBEP no ha derogado expresamente⁴³⁵. No obstante, a mi juicio, en este punto estamos en presencia de un «*lapsus*» del actual legislador básico. Como sabemos, en la actualidad la configuración jurídica de los Grupos de Clasificación ya no es la misma (art. 76 EBEP), por lo que a mi parecer habría que entender derogada implícitamente aquella disposición de la LMRFP, en virtud de la letra g) de la Disposición Derogatoria Única del EBEP («Todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Estatuto»).

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación a los funcionarios de los Cuerpos de Seguridad del Estado».

b) Apartado segundo: «A propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de la Administración del Estado a los que podrán acceder los funcionarios pertenecientes a otros de su mismo grupo siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación requerida, hayan prestado servicios efectivos durante al menos dos años como funcionarios de carrera en cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación al del cuerpo o escala al que pretendan acceder y superen las correspondientes pruebas.

A estos efectos, en las convocatorias para el ingreso en los referidos Cuerpos y Escalas deberá establecerse la exención de las pruebas encaminadas a acreditar conocimientos ya exigidos para el ingreso en el Cuerpo o Escala de origen».

c) Apartado tercero: «A propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de funcionarios a los que podrá acceder el personal laboral de los grupos y categorías profesionales equivalentes al grupo de titulación correspondiente al cuerpo o escala al que se pretende acceder, siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación requerida, hayan prestado servicios efectivos durante al menos dos años como personal laboral fijo en categorías del grupo profesional a que pertenezcan o en categorías de otro grupo profesional para cuyo acceso se exija el mismo nivel de titulación y superen las correspondientes pruebas».

⁴³⁵ El contenido de la referida Disposición adicional de la LMRFP es el siguiente:

«El acceso a cuerpos o escalas del grupo C podrá llevarse a cabo a través de la promoción interna desde cuerpos o escalas del grupo D del área de actividad o funcional correspondiente, cuando éstas existan, y se efectuará por el sistema de concurso-oposición, con valoración en la fase de concurso de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y la antigüedad.

A estos efectos se requerirá la titulación establecida en el artículo 25 de esta Ley o una antigüedad de diez años en un cuerpo o escala del grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos.

La presente disposición tiene el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución».

En cualquier caso, lo que nos interesa ahora saber es que siguen vigentes algunas reglas, en materia de promoción interna, de aquella regulación de la LMRFP aunque sólo estén circunscritas al ámbito AGE, pues como también hemos reseñado en otra ocasión vienen a servir de eventual «modelo de referencia» para los legisladores autonómicos de desarrollo al EBEP. Y todo ello teniendo en cuenta, además, que de la lectura de los apartados c) y d) del art. 16.3 EBEP, no se deduce aparentemente ninguna innovación con respecto a la legislación precedente, ya que tanto el acceso desde Cuerpos de Grupos inferiores hacia los de Grupos superiores (promoción interna vertical), como el acceso a otros Cuerpos del mismo Grupo de titulación (promoción interna horizontal), eran concebidos ya, en la LMRFP, como otras vías más para canalizar la progresión profesional de los empleados públicos⁴³⁶.

Sin embargo, a mi juicio, hay un matiz importante que el legislador básico EBEP no ha precisado. Como recordarán, uno de los cambios que acertadamente incorporó el legislador básico en el año 1988 (sin imposición directa del Alto Tribunal), fue la de delimitar, en la modalidad de promoción interna vertical, que el ascenso debía producirse hacia Cuerpos del Grupo «inmediato superior», y con ello, tratando de poder «coto» a las, por aquél entonces denominadas, carreras «fulgurantes» o «meteóricas».

El legislador básico EBEP, en cambio, no ha realizado esta delimitación en los eventuales «saltos» de Grupo a Grupo (o mejor dicho, Subgrupo) de Clasificación, lo que a mi juicio constituye un grave error si de verdad no queremos repetir las disfuncionalidades que, durante un tiempo, vinieron revistiendo a esta modalidad de carrera profesional.

En cualquier caso, no debe olvidarse tampoco que esta regla contenida en el apartado c) del art. 16.3 EBEP es sólo una sugerencia. Y por ello

⁴³⁶ Más concretamente el vigente art. 72 del Reglamento de 1995 establece que: «La promoción interna consiste en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otro del inmediato superior o en el acceso a Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación. Se regirá por las normas establecidas en el presente Título y supletoriamente por las del Título I de este Reglamento (régimen de ingreso a la función pública)».

esperamos que los legisladores de desarrollo caminen en la buena dirección y vengan a subsanar las deficiencias del legislador básico en este punto.

Dicho esto, es preciso que sigamos indagando en el articulado EBEP, concretamente en su art. 18. Para poder comprobar si, en materia de promoción interna, el nuevo legislador básico continúa con la senda de sus predecesores o, por el contrario, nos viene a añadir alguna otra diferenciación reseñable. De esta forma, si acudimos al contenido del referido precepto, podemos apreciar que son cuatro, las reglas básicas establecidas. Veamos cada una de éstas.

1ª) Con carácter general, es decir, para ambas modalidades de promoción interna, se articularán «procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este Estatuto» (art. 18.1 EBEP).

De entrada, la lectura de esta primera regla básica nos plantea un primer interrogante de gran calado. Como podemos comprobar, se habla de «procesos selectivos». ¿Está haciendo referencia a los sistemas selectivos que regula en los apartados 6 y 7 de su art. 61?. Es decir, los tradicionales sistemas de oposición, concurso-oposición y, excepcionalmente, concurso de valoración de méritos⁴³⁷. O por el contrario, ¿pueden articularse otros sistemas selectivos siempre que garanticen los principios de igualdad, mérito, capacidad

⁴³⁷ Como ya dejamos constancia, conforme a los referidos apartados del art. 61 EBEP se viene a señalar lo siguiente: «6. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

7. Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos».

En este sentido, cabe recordar también lo establecido en el art. 74.1 del vigente Reglamento de 1995: «La promoción interna se efectuará mediante el sistema de oposición o concurso-oposición, con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad». Así como lo señalado en su art. 75: «Las pruebas de promoción interna, en las que deberán respetarse los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos, así lo autorice el Gobierno o el órgano competente de las demás Administraciones públicas».

y los contenidos en su art. 55.2?⁴³⁸.

La respuesta a este primer interrogante no resulta sencilla en este caso. Si partimos del estricto tenor literal del precepto, una primera respuesta podría llevarnos a sostener que el legislador básico posibilita una diferenciación de los procesos selectivos en fase de ingreso y en fase de promoción interna, lo que nos lleva a plantearnos también un nuevo interrogante: ¿Está pensando, en términos de la legislación precedente?. Es decir, en convocatorias independientes por conveniencia de la planificación general. O por el contrario, el legislador básico pretende una generalización de esta independencia de las convocatorias de ascenso en el empleo público.

A mi juicio, y conforme a los términos utilizados en el EBEP, se abre nuevamente un «amplio» abanico de posibilidades a los legisladores de desarrollo en este punto. Así pueden optar por continuar con los sistemas selectivos de oposición, concurso-oposición y, excepcionalmente, concurso de valoración de méritos⁴³⁹. E incluso, alterar el orden de preferencia de estos sistemas⁴⁴⁰. Pueden también, aun manteniendo el sistema anterior, establecer

⁴³⁸ Así junto a los «principios rectores» de igualdad, mérito y capacidad que recoge también en el apartado 1 del art. 55. Su apartado 2 viene a señalar los siguientes: a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases; b) Transparencia; c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección; e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

⁴³⁹ Sin perder de vista lo establecido en el art. 77 del Reglamento de 1995. Conforme al cual, y como es lo más lógico, en las convocatorias de promoción interna podrá establecerse «la exención de las pruebas sobre aquellas materias cuyo conocimiento se haya acreditado suficientemente en las de ingreso al Cuerpo o Escala de origen».

⁴⁴⁰ En este punto, aunque referido a la fase de ingreso a la función pública, resulta de sumo interés las consideraciones de MAURI MAJÓS («El acceso al empleo público», *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico Castillo Blanco), Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 307 y 308): «Como ya hemos vistos los preceptos legales en materia selectiva se limitan a enunciar los sistemas de selección de funcionarios y a declarar el carácter excepcional del concurso y su necesaria cobertura por una norma de rango legal. En el caso del personal laboral, paradójicamente el EBEP rompe la igualdad existente hasta el momento entre el personal funcionario y laboral en materia de procedimientos selectivos, para declarar que la selección de personal laboral fijo se puede hacer indistintamente empleando los sistemas de oposición, concurso-oposición y concurso». Son las normas secundarias, como sostiene, «las que han venido a limitar la discrecionalidad de las administraciones públicas en materia de ingreso del personal funcionario estableciendo que la oposición será el sistema ordinario de ingreso, salvo cuando por la naturaleza de las plazas o funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del concurso-oposición y, excepcionalmente, del concurso, posibilidad que ahora se reserva a la ley».

Por ello, queda intocada, a su juicio, «la posibilidad de hacer un uso discrecional de la elección

convocatorias independientes para la promoción interna, con carácter general o en base a la conveniencia de la planificación de recursos humanos. O, por poner un último posible escenario, establecer nuevos procesos selectivos para el ascenso profesional vía promoción interna, presididos por los principios más arriba reseñados⁴⁴¹.

La respuesta a todos estos interrogantes, en este punto, la tendremos que concretar en el posterior desarrollo legal y reglamentario al EBEP. Pues, en definitiva, el legislador básico no limita o prohíbe cualquiera de estas posibilidades, por lo que a los procesos selectivos en vía promoción interna se refiere. Continuemos, por tanto, con el resto de reglas básicas establecidas en su art. 18.

2ª) Se establece, como ya hace el art. 76 del Reglamento de 1995, los siguientes requisitos para aquellos funcionarios que deseen participar en esta modalidad de ascenso profesional: «poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas»

del sistema selectivo en materia de personal laboral, ya que los preceptos reglamentarios, concretamente el artículo 4.1 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso del personal al servicio de la administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la administración general del Estado y el artículo 2 del Real Decreto 896/1991, de 7 de julio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que se ha de ajustar el procedimiento de selección de los funcionarios de la administración local, se refieren siempre a personal funcionario. Es más la primera de las normas anteriormente citadas en su artículo 29, referido a la selección del personal laboral, afirma taxativamente que los sistemas selectivos serán la oposición, el concurso-oposición y el concurso, sin introducir ninguna prioridad o criterio de ordenación. Ello no quiere decir que la libertad de que goza la administración en materia de selección del personal laboral fijo sea libérrima, ya que en cualquier caso la decisión administrativa quedará condicionada por la elección del sistema que mejor se adapte a la selección de personal para un determinado puesto de trabajo o función administrativa».

En este sentido, nos recuerda que nuestros tribunales «vienen limitando la capacidad de elegir libremente los sistemas de selección de los funcionarios afirmando que la única regla básica que se puede considerar vigente en materia de selección de funcionarios es que esta se ha de realizar ordinariamente por oposición (SSTS de 23 de enero de 1990, RJ/1990/581, de 21 de julio de 1994, RJ/1994/6105, de 18 de abril de 1995, RJ/1995/5265 y de 29 de febrero de 2000, RJ/2000/3167)».

⁴⁴¹ Esta última posibilidad, a mi juicio, puede producirse asimismo, si nos ceñimos al tenor literal del art. 18.1 EBEP. Y ello a pesar de que en el art. 61.1 EBEP se haga alguna referencia a la promoción interna, a modo de eventual conexión entre esta modalidad de carrera y los tradicionales sistemas selectivos: «1. Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto».

(art. 18.2 EBEP).

Como podemos comprobar, existe una línea de continuidad con la legislación precedente, por lo que a los requisitos de participación se refiere. Destacando, con buena lógica a mi juicio, y a fin de evitar las indeseadas «carreras fulgurantes», la exigencia de permanecer un mínimo de dos años en el inferior Subgrupo (o Grupo) de Clasificación.

Una determinación del legislador básico que, cuanto menos, nos resulta sorprendente, si tenemos presente el grado de indeterminación o, si se prefiere, de amplia libertad de configuración jurídica a la que nos tiene acostumbrado el EBEP en el resto de modalidades de carrera profesional. Pues, en definitiva, es la primera obligación básica (y de hecho, la única) que de manera concreta viene a establecer. Aunque no podemos olvidar, sin ánimo de deslumbrar este gran acierto, que esta exigencia será únicamente operativa en el caso de que el legislador de desarrollo optara por implementar esta modalidad de promoción interna vertical. Aunque también, como así nos viene demostrando nuestra historia de la función pública, existen altas probabilidades de que así sea.

3ª) Se establece una reserva de ley, como ya advirtió el Alto Tribunal al legislador básico de 1984 (STC 99/1987), para la articulación de los «sistemas para realizar la promoción interna, así como también podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo» (art. 18.3 EBEP).

Nos encontramos, por tanto, con otra regla básica que se dirige hacia ambas modalidades de promoción interna (vertical y horizontal). La reserva de ley se extiende no sólo a la determinación de los procesos selectivos por los que han de materializarse ambas modalidades de promoción sino que, además, esta reserva también se extiende (aunque, en este caso, con carácter potestativo) a la identificación de los Cuerpos o Escalas por los que se podrá articular la promoción interna horizontal. Es decir, las vías por las que se podrá ascender entre Cuerpos o Escalas de un mismo Subgrupo.

Ciertamente, en este punto, el legislador básico EBEP nos vuelve a dejar perplejos. Aunque a primera vista, pudiera dar la impresión de que tiene muy presente aquella célebre Sentencia que marcó un cambio de rumbo sobre nuestro modelo de empleo público por aquellos años, si ojeamos los mandatos del Alto Tribunal allí contenidos, podemos comprobar que el legislador básico actual ha desvirtuado, «de forma peculiar», aquella jurisprudencia constitucional⁴⁴².

Conforme al tenor literal del art. 18.3, en ningún momento se habla de una reserva de ley para la determinación de los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales puede articularse no sólo esta modalidad de promoción interna horizontal, sino ambas modalidades. Y es que, para mayor asombro de todos, el legislador básico del EBEP habla de la determinación de los Cuerpos y Escalas a los que se podrá acceder dentro de un mismo Subgrupo (además, por duplicado)⁴⁴³, sin referencia alguna para el acceso a otros Cuerpos y Escalas de un Subgrupo de Clasificación superior (promoción interna vertical).

A mi parecer, no sólo estamos en presencia de una farragosa redacción del legislador básico, sino que nos encontramos ante una clara confusión

⁴⁴² Como ya analizamos en otro capítulo de nuestro trabajo, y así dejó apuntado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de junio de 1987, la reserva de ley debía extenderse al establecimiento de los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios de la Administración del Estado podrán integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo (art. 22.2 LMRFP, en su versión de 1984). Así, a juicio del TC, existía una remisión incondicional a la potestad reglamentaria y, por ende, una vulneración de la reserva legal del art. 103.3 CE. Ya que ni siquiera se prescribían en este caso aquellos criterios mínimos (reunir la titulación correspondiente, superar ciertas pruebas...) que en el art. 22.1 sí se señalan, en cambio, para la promoción a un Cuerpo o Escala de grupo superior. Teniendo en cuenta, además, que dentro de un mismo grupo, las titulaciones exigidas para el acceso a cada Cuerpo o Escala pueden ser muy distintas, así como los requisitos de capacidad profesional o especialización necesarias en cada caso.

⁴⁴³ Efectivamente, la lectura de este peculiar art. 18.3 EBEP nos permite comprobar que el legislador básico vuela a repetir parcialmente el mismo texto en el párrafo segundo de este precepto: «3. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto articularán los sistemas para realizar la promoción interna, así como también podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo. Asimismo las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo».

terminológica, si se quiere llamar así. Confunde la determinación de los Cuerpos y Escalas (en definitiva, Agrupaciones de Funcionarios), con lo que realmente deben ser los criterios, requisitos y condiciones de acceso. Y todo ello además con carácter potestativo («podrán»), pues del tenor literal del precepto tan sólo se establece la reserva de ley, de forma imperativa, para la articulación de los sistemas para realizar la promoción interna.

4ª) Como regla básica de cierre, ya apuntada en otra ocasión, se establece la obligación para todas las Administraciones Públicas de adoptar medidas que «incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional» (art. 18.4 EBEP).

De esta forma, y teniendo en cuenta la variabilidad de las medidas que en este sentido se pueden implementar (cursos de formación, permisos, etc.), podemos comprobar que el legislador básico EBEP viene a apostar no sólo por un modelo positivo de formación profesional y reciclaje continuo de todo el personal a su servicio, sino que, además, apuesta por una visión integral de la carrera profesional, con sus necesarias interconexiones con el resto de subsistemas. Y lo que es más importante, a mi juicio, dejando constancia de la obligación, para todas las Administraciones Públicas, de establecer las medidas necesarias para que este derecho de los empleados públicos a la promoción profesional pueda materializarse de forma efectiva, a través de cualquiera de las modalidades de carrera profesional. Ya sean éstas, alguna o algunas de las modalidades sugeridas por el legislador básico EBEP. O ya sean, cualquiera de las modalidades que el legislador de desarrollo pudiera improvisar.

En suma, y como hemos podido comprobar, las posibilidades que quedan abiertas para estas otras dos modalidades de carrera profesional (promoción interna vertical y horizontal), son también bastante amplias. Pocas son, las reglas imperativas, aunque ello sólo fuera a modo de sugerencia para estos dos tipos o modalidades de carrera. Queda, por tanto, como es ya otra regla básica del EBEP, en manos de los legisladores de desarrollo apostar o no

por alguna de estas modalidades, y si así fuera, en sus manos queda también la concreción de no pocos relevantes aspectos. Algunos de ellos, incluso, sin necesidad de quedar reservados a su concreción legal.

A todo este estado de cosas, además, hay que añadir una última nota sobre la promoción interna, aunque en este caso referida al personal laboral. A pesar de que el art. 19 EBEP remite el tema de la carrera profesional y promoción profesional a los procedimientos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores o Convenios Colectivos, el legislador básico del EBEP, como viene siendo también una constante desde hace ya tiempo en nuestro modelo de empleo público, ha realizado una referencia expresa a lo que podríamos considerar como una modalidad impropia de promoción interna. Me refiero a la denominada «promoción cruzada», contenida en su Disposición Transitoria Segunda⁴⁴⁴.

De este modo, y de forma similar a lo previsto en el art. 22.3 LMRFP (vigente para el ámbito AGE), la referida Disposición EBEP establece la posibilidad de activar esta modalidad impropia de promoción interna⁴⁴⁵. Circunscrita para el personal laboral fijo que viniera desempeñando, o haya pasado a desempeñar, funciones de personal funcionario, como así expresamente establece el párrafo primero de la referida Disposición EBEP⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ En este sentido, como nos señala VIDA FERNÁNDEZ («Derecho a la carrera profesional...», *op.cit.*, pág. 274): «Dentro de las modalidades de carrera profesional del personal laboral queda excluido con carácter general el acceso a la promoción interna de los funcionarios de carrera que se limita exclusivamente a éstos. La STC 47/1990, de 20 de mayo, se pronuncia sobre este tema excluyendo la posibilidad de que el personal laboral participase en los concursos propios de los procedimientos de promoción interna (en este mismo sentido, la STC de 28 de noviembre de 1992)».

En cualquier caso, como añade, «la adquisición de la condición de funcionario por parte del personal laboral se ha proyectado como una forma de promoción interna “impropia” (promoción cruzada) en la que no se limita a los funcionarios de carrera, sino que también se admite para el personal laboral de forma extraordinaria».

⁴⁴⁵ Conforme al vigente art. 22.3 LMRFP, se viene a establecer lo siguiente: «A propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de funcionarios a los que podrá acceder el personal laboral de los grupos y categorías profesionales equivalentes al grupo de titulación correspondiente al cuerpo o escala al que se pretende acceder, siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación requerida, hayan prestado servicios efectivos durante al menos dos años como personal laboral fijo en categorías del grupo profesional a que pertenezcan o en categorías de otro grupo profesional para cuyo acceso se exija el mismo nivel de titulación y superen las correspondientes pruebas».

⁴⁴⁶ Concretamente el párrafo primero de la Disposición Transitoria Segunda («Personal Laboral

De esta forma, como añade en su párrafo segundo, se establece la posibilidad no sólo de que puedan seguir desempeñando estos puestos de forma transitoria, sino que, además, puedan participar en los procesos selectivos de «promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos o Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición»⁴⁴⁷.

Pero es que, además, el legislador básico EBEP no sólo ha venido dar continuidad a este tipo de procesos de funcionarización referidos al personal laboral fijo, sino que, también, a aquellos otros procesos que se proyectan sobre el personal laboral temporal y los funcionarios interinos⁴⁴⁸.

fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario»), establece lo siguiente: «El personal laboral fijo que a la entrada en vigor del presente Estatuto esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolos».

⁴⁴⁷ Recogiendo, de esta forma, otra de las recomendaciones expresadas por la Comisión de Expertos cuando destacó que (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 112 y 113): «la promoción interna debe ofrecer oportunidades semejantes, dentro del mismo nivel de cualificación y la misma especialización, a quienes tengan el estatuto de funcionarios públicos como a los empleados públicos con contrato laboral. Desde este punto de vista, conviene destacar la posibilidad de promoción desde la condición de empleado laboral a cuerpos, escalas y grupos de funcionarios, con los requisitos y mediante las pruebas correspondientes. Esto último es lo que se viene denominando “promoción cruzada”, que el Estatuto Básico debería contemplar como posible».

⁴⁴⁸ Como nos recuerda VIDA FERNÁNDEZ («Derecho a la carrera profesional...», op.cit., págs. 274 y 275): «El aspecto más problemático de esta modalidad de carrera profesional del personal laboral es precisamente el tratamiento diferenciado que ofrece al personal laboral en el acceso a la condición de funcionario de carrera; éste se produce esencialmente por dos vías que son las llamadas oposiciones restringidas y las oposiciones con mochila. Con respecto a las primeras, consistentes en pruebas reservadas únicamente para el personal contratado (aunque se aplica también a los funcionarios interinos) excluyendo a los aspirantes externos. El TC tuvo ocasión de pronunciarse en su STC 27/1991, de 14 de febrero, señalando su compatibilidad con el art. 23.2 CE en los casos que resulte un remedio razonable y proporcionado ante situaciones excepcionales. En concreto, el TC sintetiza su jurisprudencia cuando exige “primero, que se trate de una situación excepcional; segundo, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para una situación también excepcional, y, en tercer y último lugar que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal” (SSTC 16/1998, de 26 de enero y 12/1999, de 11 de febrero)».

Por otra parte, como añade, «las oposiciones o concursos mediante los que se reconoce como méritos servicios prestados como personal laboral (o como funcionarios interinos) en perjuicio

En este caso, como fórmula para abordar el problema de la temporalidad en el empleo público, la Disposición Transitoria Cuarta («Consolidación del empleo temporal»), establece la posibilidad también de que las Administraciones Públicas puedan «efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005». El contenido de estas convocatorias específicas, conforme a la referida Disposición, ha de guardar relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria, y donde podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

En consecuencia, y como hemos podido comprobar, nos encontramos con otras dos previsiones, no menos importantes, en materia de promoción profesional del personal laboral. A través de las cuales, los legisladores de desarrollo pueden, o no, dar viabilidad a este derecho de un amplio colectivo del personal al servicio de sus Administraciones Públicas. La decisión queda, por tanto, también en sus manos.

Lo cierto es, en cualquier caso, si tenemos en cuenta la práctica administrativa hasta el momento desarrollada, que no es del todo apresurado llegar a afirmar que no serán pocas las Leyes de Función Pública que prevean esta posibilidad (especialmente, la de la promoción cruzada). Y, por ende, no

de los demás candidatos que parten con desventaja, se suele denominar oposición o concurso con mochila, y también ha sido reconocida su compatibilidad con el art. 23.1 CE en la STC 67/1989, de 18 de abril, siempre que no se aplique con carácter general y, cuando se haga, se valore de forma proporcional y razonable, lo cual permite valorar dichos méritos hasta en un 45 por ciento de la puntuación total del concurso. La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, vino a reconocer en su art. 137 la normalidad de estas prácticas al establecer un turno especial de acceso para los puestos de trabajo correspondientes a los funcionarios de carrera, lo cual fue articulado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 27 de marzo de 1991, sobre aplicación de lo establecido en el art.15 y la disposición transitoria decimoquinta de la LMRFP que permite señalar la existencia de un turno denominado “plazas afectadas por el art.15 de la LMRFP”. Esta dinámica fue asimismo seguida a nivel autonómico y para la Administración Local».

serán pocas tampoco, las Administraciones Públicas que decidan apostar finalmente por algún tipo de estas medidas extraordinarias, siempre que la coyuntura económica del momento lo permita (especialmente, por lo que a las de consolidación de empleo se refiere)⁴⁴⁹.

D) La simultaneidad de las modalidades de carrera horizontal y vertical.

Nos encontramos ya con la última de las sugerencias del legislador básico EBEP en materia de carrera profesional, contenida en su art. 16.4 y conforme a la cual: «Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito».

Ésta es la escueta referencia que el legislador básico EBEP ha utilizado para exponer su quinta y última propuesta de modalidad de carrera profesional, más sucinta aun que la contenida en el apartado b) del art. 16.3 para hacer referencia a la modalidad de carrera vertical. Pues, al menos para esta modalidad de carrera profesional nos remitía a las reglas contenidas en materia de provisión de puestos de trabajo y movilidad.

En consecuencia, de la lectura de este precepto la única conclusión que podemos obtener es que el legislador básico viene a sugerir que en un ámbito concreto de una determinada Administración Pública, los funcionarios a su servicio (y con el tiempo, el personal laboral de la misma) puedan hacer carrera por ambas vías de progresión profesional. Siempre y cuando, como es lógico, ambas modalidades de carrera hayan sido implementadas.

Para entender el planteamiento del legislador básico del EBEP, en este punto, hay que partir de la base de que el origen de esta idea no se encuentra en el Informe de la Comisión. Es decir, si revisamos las sugerencias y

⁴⁴⁹ En este punto, cabe destacar que la Comisión de Expertos dejó apuntadas también un conjunto de medidas para abordar el problema de la alta temporalidad del empleo público en el punto 23 de su Informe (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., págs. 59-63). Las cuales, en su gran mayoría, no han sido trasladadas al texto del EBEP.

recomendaciones allí contenidas, podremos comprobar que en ningún momento se habla de esta posibilidad de simultanear las modalidades de carrera horizontal y vertical, por lo que podríamos afirmar que estamos en presencia de una idea «*sui géneris*» del legislador básico.

Sin llegar a criticar esta «innovación» del legislador básico, sí hay que poner de relieve la dificultad que, a mi juicio, plantea la posibilidad aquí sugerida. En primer lugar, hay que partir también de la base de que realmente no estamos en presencia de una innovación *stricto sensu*. Esta simultaneidad ya estaba presente, o mejor dicho, era posible realizar con la legislación precedente, concretamente vía promoción interna vertical y promoción interna horizontal. Es decir, en teoría, un empleado público podía progresar de un Cuerpo o Escala de un Grupo inferior a otro Cuerpo o Escala del Grupo inmediato superior, en un determinado momento de su vida profesional. Y, posteriormente, podía progresar de un Cuerpo o Escala a otro del mismo Grupo de Clasificación, o viceversa. Aunque sea cierto también que el ascenso vía promoción interna horizontal, en los términos que estaba planteado, como ya vimos en otro Capítulo anterior, era prácticamente residual y casi en desuso.

Quizás una prueba de lo que venimos diciendo, la podemos encontrar en el hecho de que el legislador básico EBEP no haya referenciado la posibilidad de simultanear ambas modalidades de promoción interna, pues en definitiva, era consciente de su existencia. Aunque, a mi juicio, teniendo en cuenta los términos propositivos que en todo momento utiliza para plantear la carrera profesional, no hubiera estado de más, haber propuesto esta posibilidad también.

En cualquier caso, lo que nos interesa ahora saber es que la última propuesta del legislador básico EBEP es la posibilidad de simultanear, concretamente, las modalidades de carrera horizontal y vertical, por lo que nos corresponde ahora también, plantear los posibles escenarios que de esta última sugerencia básica se pueden derivar.

Para empezar hay que partir de la idea de que alguna de las dos

modalidades de carrera, ha de estar implementada en un determinado ámbito de una Administración concreta. Por tanto, imaginemos que se optara por comenzar a desarrollar el modelo de carrera vertical, ya sea éste el tradicional que conocemos, pues nada impide que los legisladores de desarrollo continúen con el modelo anterior, o ya sea un nuevo modelo de carrera vertical.

Desde estos planteamientos, los empleados públicos de ese ámbito concreto de la Administración de que se trate, hacen carrera a través del ascenso en esa estructura de puestos de trabajo mediante los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, y teóricamente, debe existir también un sistema de evaluación del desempeño que incida en esos procedimientos que permiten materializar el ascenso, por imposición del art. 20.3 EBEP.

En un momento posterior, en consecuencia, la Administración determinada toma la decisión de implementar la modalidad de carrera horizontal para que los empleados públicos de ese mismo ámbito puedan progresar sin cambiar de puesto de trabajo, lo que supone articular, o debería suponer aunque el apartado a) del art. 16. 3 EBEP no lo imponga, un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, y lo que es más importante a mi juicio, identificar los puestos de trabajo de ese mismo ámbito de la Administración determinada, que son susceptibles o más idóneos para aplicar esta modalidad horizontal de carrera.

Todo ello, además, partiendo de la premisa que entendemos más lógica, de que el sistema de evaluación del desempeño que ya estaba implantado para condicionar el ascenso vertical vía procedimiento de puestos de trabajo, sea aplicable también para condicionar el ascenso, o mejor dicho, la progresión en el sistema de grados, categorías o escalones establecido para esta nueva modalidad horizontal, ahora incorporada.

Sin ser del todo descabellada esta idea, pues teóricamente es posible simultanear ambas modalidades, se nos plantean diversos interrogantes al intentar imaginar este tipo de posibilidades. ¿Significa este planteamiento que la modalidad de carrera horizontal debería estar diseñada para todos y cada

uno de los puestos de trabajo de ese ámbito concreto?. O, por el contrario, ¿Se podría diseñar la modalidad de carrera horizontal sólo para determinados puestos de trabajo?. Como por ejemplo, los más altos de la estructura de puestos de trabajo establecida en esa modalidad vertical de carrera ya existente.

Y, desde estos mismos planteamientos, cabría preguntarnos también, ¿estarán dispuestos los legisladores de desarrollo a establecer un sistema retributivo que retribuya complementariamente todos los conceptos que aquí se plantean?, es decir, retribuir a un mismo empleado por su ascenso o progresión en ambas modalidades de carrera.

Pero qué decir del supuesto de hecho inverso, es decir, que primero esté implementado un modelo de carrera horizontal, y posteriormente se decida apostar también por la modalidad de carrera vertical. Sinceramente, este nuevo escenario me parece aun menos razonable. Si se supone que la modalidad horizontal de carrera debería estar pensada para aquellos ámbitos administrativos en los que las posibilidades de hacer carrera vertical es muy breve o corta, por la pequeña dimensión que la estructura de puestos de trabajo representa en ese ámbito de la Administración. ¿Qué sentido tiene ahora implementar un sistema de ascenso vertical en esa pequeña estructura de puestos de trabajo?

Sin estar prohibido expresamente, este segundo hipotético escenario me parece fuera de lugar, y entiendo que la dinámica a desarrollar, si se optara por esta simultaneidad de modalidades de carrera, sería la de implementar primero un sistema vertical y, posteriormente, para los puestos de trabajo más altos de la estructura jerárquica, establecer un sistema horizontal. Pues, centrándonos en el binomio vertical-horizontal, si se optara por implementar posteriormente un sistema horizontal en todos y cada uno de los puestos de trabajo de esa estructura (vertical) previa. ¿Quién decide qué camino optar y en qué momento?. ¿Tienen plena libertad de elección cada empleado público?. ¿Lo decide cada Administración en función de las necesidades de servicio?. O, partimos de unas reglas claras, de un itinerario preciso, en el que el empleado

público tiene conocimiento de cuándo y por dónde puede continuar su progresión profesional.

Como podemos comprobar son muchos interrogantes los que se nos plantean, quizás tantos como escenarios posibles. A mi juicio, este hipotético modelo con todas las dificultades y reticencias que puede plantear en la práctica, podría ser extrapolable a las organizaciones de mediana y gran dimensión de puestos de trabajo. Por el contrario, para las Administraciones de pequeña dimensión, es más recomendable optar exclusivamente por una modalidad horizontal de carrera.

Por el momento dejamos aquí planteadas estas ideas, ya que debemos seguir avanzando en el trascurso de nuestra historia del empleo público. Avanzar en el tiempo y comenzar a analizar cuál ha sido la respuesta de los legisladores de desarrollo. En definitiva, en sus manos queda la decisión última y la resolución a muchos de los interrogantes que nos venimos planteando. Todo ello, además, nos permitirá situarnos en una mejor posición y poder exponer, en un capítulo final, nuestras propias sugerencias en la materia.

5. Conclusiones.

Si como dejamos apuntado en otro Capítulo de nuestro trabajo, la promulgación de la Constitución de 1978 vino a constituir un punto de inflexión para nuestro país en general y de forma particular para la ordenación del empleo público, el EBEP constituye también otro punto de inflexión, en este caso aun más específico, para la historia de nuestra función pública. Realizando, a mi juicio, la lectura más acorde con el Estado de las Autonomías de todas las legislaciones de empleo público aprobadas hasta la fecha.

Así, casi treinta años después, con la composición de una Comisión de Expertos y la elaboración de un documento base en el que se contiene importantes consideraciones y recomendaciones sobre nuestro modelo de empleo público, varios borradores de Anteproyecto de Ley pasarán sobre la

mesa, y tras un arduo proceso de tramitación parlamentaria, el EBEP ha plasmado, con todas las críticas que se le quieran referir, el mandato constitucional del art. 103.3 CE.

Bajo este nuevo marco legal de carácter básico, y la nueva técnica legislativa utilizada para delimitar las bases estatales en materia de empleo público, se ha seguido buena parte de las consideraciones plasmadas en el Informe de la Comisión, al menos en sus líneas principales, aunque no todas. Constituyendo, como tantas otras leyes, un mosaico de luces y sombras.

Desde esta perspectiva, cabe destacar, en primer lugar, que el EBEP reúne dos tipos de regulaciones en un solo texto legal. Por un lado, la legislación básica aplicable a la mayoría de los funcionarios públicos. Y, por otro, por primera vez en nuestra historia, el propio EBEP determina cuáles son las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y, más concretamente, establece el contenido de muchas de ellas, las que les son peculiares o características. Así, la idea de elaborar un Estatuto «básico» para todos los empleados públicos constituye una de las líneas maestras o de los pilares en que se funda el EBEP.

De esta forma, y sin perjuicio de las distinciones que era necesario establecer para cada tipo de personal que presta sus servicios en la Administración Pública, ya fuere por razones objetivas o funcionales, el EBEP ha procedido a establecer un bloque común de normas para ambos tipos de personal en múltiples aspectos y favoreciendo, en otros, que la igualdad de las condiciones de empleo para profesionales de similar categoría y especialidad se alcance a través de la negociación colectiva. A través de dichas normas, en definitiva, la correcta interpretación del EBEP debe clarificar el régimen aplicable a los empleados públicos con contrato laboral allí donde todavía está confuso, sin perjuicio de remitirse al Estatuto de los Trabajadores (ET) y al resto de la normativa laboral común como legislación subsidiaria.

Por todo ello, una primera consecuencia es la que podemos poner de manifiesto. Desde mi punto de vista, aunque el EBEP no lo haya recogido

expresamente, el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración Pública constituye materialmente una relación laboral especial de empleo público.

En otro orden de cosas, es importante resaltar también que pese a que la totalidad del texto entró en vigor el 13 de mayo de 2007, hay materias que están necesitadas del complemento de la oportuna normativa a través de las leyes de la función pública respectiva. Se abre, por tanto, un importante proceso de reforma que no sabemos hasta cuándo llegará a prolongarse en el tiempo. Ya que corresponderá a cada Administración determinar el ritmo y el alcance de las modificaciones que permitan adaptar su modelo de empleo público a los requerimientos y las finalidades de su propia organización. Y esto implicará, necesariamente, decidir en cada aspecto concreto, con qué alcance el EBEP será aplicable a cada una de las Administraciones, cómo se integran los distintos sistemas de empleo público, y en definitiva, en qué medida la nueva legislación básica habrá de habilitar un espacio propio de definición de las singularidades que las diferentes organizaciones públicas presentan en la actualidad.

En este contexto, es importante subrayar, especialmente, tres de las innovaciones más importantes que tienen por objeto profesionalizar el modelo de empleo público que se deriva (o debería derivarse) tras la nueva normativa básica. Me refiero a la dirección pública profesional, la carrera profesional y la evaluación del desempeño, sin las cuales, es decir, sin su puesta en marcha por parte de las diferentes Administraciones Públicas, difícilmente podremos avanzar en este proceso de modernización del empleo público que debería abrirse camino, necesariamente, en nuestro país.

Elementos, todos ellos, cuya concreción definitiva dependerá de la regulación que sea adoptada finalmente por parte del Gobierno, en el ámbito de la Administración General del Estado, y de los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas Administraciones. Sin olvidar, como es lógico, el irrenunciable espacio de autonomía que, sobre esta materia, debe corresponder también a los Gobiernos Locales.

Pero, centrándonos ya propiamente en el objeto central de nuestro trabajo y, más concretamente, en los planteamientos que se derivan del EBEP para su puesta en marcha en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas, varias cuestiones han de ser puestas de manifiesto, para poder entender el significado y alcance que esta materia ocupa en los planteamientos de la Ley.

En primer lugar, que ya no se habla de carrera administrativa sino de carrera profesional. Un cambio terminológico que, a mi parecer, no sólo podría obedecer al deseo del legislador de deshacerse de la articulación poco acertada de sus predecesores, sino que, además, como venimos señalando, el adjetivo que se le atribuye a este instituto jurídico viene a identificarlo, precisamente, como uno de los elementos esenciales o nucleares para alcanzar la profesionalización de nuestro modelo de empleo público. Pero, asimismo, una segunda consecuencia es la que podemos extraer también. Y no es otra que la de considerar, con buena lógica a mi juicio, a la promoción interna como una modalidad más de promoción de los empleados públicos.

Así, el término de carrera profesional aludiría a un concepto amplio de este instituto jurídico, y estaría constituido por diversas modalidades (carrera vertical y horizontal así como promoción interna vertical y horizontal, «entre otras») que vendrían a dar un contenido específico y, por ende, a materializar el derecho genérico o abstracto de los empleados públicos a la promoción profesional.

Para alcanzar este objetivo, es decir, para articular adecuadamente este conjunto de oportunidades y expectativas de promoción, las Administraciones Públicas habrán de promover asimismo la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional. Ubicando, por tanto, también aquí, otro de los derechos (y deberes) de los empleados públicos, esto es, la formación profesional, como una condición necesaria para que la promoción profesional pueda ser efectivamente materializada.

A todo ello hay que sumar, además, la incidencia que la evaluación del desempeño habrá de proyectar también sobre la formación de los empleados públicos. Pues, a pesar de que con carácter general, se puede afirmar que nuestras Administraciones Públicas, durante los últimos años, han invertido en la formación de sus empleados. No es menos cierto también que ha de plantearse la necesidad de optimizar la utilización de los recursos destinados a estos fines. Pero es que, asimismo, la evaluación del desempeño ha de proyectar sus efectos no sólo sobre la formación y, de forma más específica, sobre la carrera horizontal, sino asimismo en la percepción de las retribuciones complementarias que retribuyen, especialmente a mi juicio, el rendimiento y los resultados obtenidos.

Y es que, en efecto, sobre este punto varias cuestiones han de ser también aclaradas. La primera que, como ya dejamos apuntado, hay que tener muy presente que las retribuciones complementarias contempladas en el EBEP poseen un marcado carácter directivo u orientativo, y que por ello, serán las Comunidades Autónomas, con las matizaciones que señalábamos, las que han de determinar la cuantía y estructura de éstas atendiendo («entre otros») a una serie de factores que enumera. Entre los cuales, a los efectos que aquí más nos interesan, se señala: por un lado, la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa. Y por otro, el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

En cualquier caso, lo cierto es que sin perjuicio de los límites que al incremento cuantitativo del mismo se realice por el Estado, el sistema retributivo puede adquirir con la preceptiva evaluación del desempeño, y su reflejo en el salario, una decisiva vertiente motivadora de éste incentivando tanto el desarrollo del conocimiento y las competencias que haya de adquirir el empleado, como la imbricación de éste en la consecución de los objetivos de las Administraciones Públicas.

Todas estas diferentes variables, en consecuencia, habrán de ser tenidas muy en cuenta, por las diferentes Administraciones Públicas, a la hora

de decidir cuál será la articulación de la carrera profesional que desean llevar finalmente adelante.

En este contexto, hay que tener en cuenta, además, cómo ha estructurado el legislador básico nuestro modelo de empleo público. A mi juicio, no es posible comprender el funcionamiento de las diferentes modalidades de carrera sin prestar atención a la ordenación de la actividad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Es decir, cómo se ha agrupado y clasificado a los recursos humanos y, especialmente, qué papel tiene asignado el puesto de trabajo en la nueva normativa básica.

En este punto, si bien es cierto que podríamos considerar acertado el hecho de que, al menos, se aporte un concepto de puesto de trabajo entendido como conjunto de funciones, tareas y responsabilidades asignadas a cada empleado. Sin excluir, además, la posibilidad de asignarles otras funciones distintas, cuando las necesidades del servicio así lo requieran, sin merma en las retribuciones. O la posibilidad de que los puestos de trabajo se agrupen en función de sus características para ordenar la selección (con las matizaciones señaladas), la formación y la movilidad. O, la regulación establecida sobre las relaciones de puestos de trabajo (u otros instrumentos similares) que permite introducir instrumentos complementarios para la gestión de personal. O, por poner un último ejemplo, la posibilidad de agrupar a su personal por otros sistemas de estructuración diferentes a los tradicionales cuerpos o escalas.

No es menos cierto también que otros puntos concretos, de especial trascendencia para la articulación de la carrera profesional, no han tenido el resultado esperado. Nos referimos concretamente a los Grupos de Clasificación profesional. A mi juicio, lejos de simplificar la regulación precedente, el diseño finalmente plasmado en el EBEP no sólo no simplifica el modelo anterior sino que, además, viene a introducir nuevos interrogantes que dificultan, aun más si cabe, la labor del legislador de desarrollo.

No puede considerarse muy acertada la diferenciación establecida para la clasificación de los dos Subgrupos del Grupo A (nivel de responsabilidad de

las funciones a desempeñar y las características de las pruebas de acceso), como tampoco es muy clarificadora la situación que se plantea para el nuevo Grupo B y las dificultades (y desigualdades) que puede plantear tanto la articulación «transitoria» de la promoción interna desde el Subgrupo C1 al Grupo A (sin pasar por el Grupo B y sin especificar si se trata del Subgrupo A1 o A2) como la posibilidad de crear otros grupos añadidos para ubicar al antiguo Grupo E en lugar de considerarlo a extinguir.

Lo que está claro, en cualquier caso, es que el legislador de desarrollo deberá dar una solución concreta a este escenario de incertidumbre que el EBEP ha creado en este punto. Y que, asimismo, todos estos parámetros, especialmente los referidos a los Grupos de Clasificación, habrán de ser reconducidos a la hora de articular sus respectivos modelos de carrera profesional, y por tanto, habrán de delimitar también el diseño de las diferentes modalidades de carrera sugeridas por el legislador básico así como cualquier otra que el legislador autonómico decida llevar adelante.

Por otra parte, junto a las reglas básicas ya señaladas para la estructuración de nuestro modelo de empleo público, y a partir de la definición legal de carrera legal que nos suministra el EBEP. Esto es, como conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Nos viene a suministrar otras reglas a tener en cuenta para la articulación de la carrera profesional. En este caso, a modo de «menú dispositivo» (o sugerencia) entre las diversas modalidades que el legislador básico deja abiertas para su ulterior desarrollo.

Todos estos preceptos, por lo demás, hacen referencia exclusivamente a los funcionarios de carrera. No obstante, se reconoce también para el personal laboral, como no podía ser de otra manera, el derecho a la promoción profesional, y que será efectivo a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos. Una remisión que, como ya señalamos en más de una ocasión, y teniendo en cuenta que el Estatuto de los Trabajadores se remite en estas materias a lo que se

establezcan en los convenios colectivos, es presumible como así viene sucediendo en la práctica, que muchos de estos convenios colectivos se adapten al sistema de carrera de los funcionarios públicos.

A partir de este esquema, es preciso reseñar los parámetros que deberán tener en cuenta los legisladores de desarrollo si finalmente se decantaran por implementar alguna o algunas de las opciones aquí planteadas. O, alternativamente, si su opción legislativa fuera distinta, las reglas básicas que han de tener presentes asimismo para la articulación de un hipotético modelo de carrera profesional alternativo:

1º) En primer lugar, el legislador básico nos viene a sugerir hacer «carrera» en el mismo puesto de trabajo, en términos muy abiertos, en coherencia por lo demás con los planteamientos del EBEP, y donde destaca, con buena lógica, la omisión al factor de la antigüedad entre los criterios a tener en cuenta para determinar si un empleado público puede progresar o no en esta modalidad horizontal de carrera. Sin embargo, plantea también dudas especialmente preocupantes ya que podría pensarse que no necesariamente los ascensos o progresiones deben producirse de un escalón (o término similar) al inmediatamente superior. Este planteamiento sería un grave error ya que volverían a repetirse los errores del pasado, volverían a repetirse las patologías, ya conocidas, de inflación retributiva y organizativa ante el deseo (y la presión) de los empleados públicos por ascender en busca de la mayor retribución posible.

2º) La denominada evaluación del desempeño, a pesar de todos los interrogantes que también despierta, debe desplegar en todo caso algún efecto sobre la carrera horizontal. Y que aunque la mayor o menor incidencia de esta figura dependerá de la opción elegida por cada Administración Pública, lo cierto es también que deberá obligatoriamente condicionar la progresión de los empleados públicos en esta modalidad de carrera. Pero, además, no sólo debe condicionar la carrera horizontal, pues como podemos comprobar y así ya hemos dejado apuntado en otra ocasión, también ha de proyectar una incidencia sobre «la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la

percepción de las retribuciones complementarias. Variables, todas ellas, que presentan una intensa conexión con la carrera profesional en sentido amplio. Es decir, no sólo sobre esta modalidad horizontal sino también sobre el resto de modalidades ya sea vertical o ya se trate de la promoción interna (en sus dos versiones).

3º) Ninguna novedad se establece en la segunda de las modalidades sugeridas, esto es, la carrera vertical. Además, ni el precepto dedicado a la carrera vertical como ninguno de los restantes que se ocupan de las demás modalidades de carrera sugeridas por el legislador básico del EBEP, hacen referencia expresa a las garantías jurídicas. La única referencia sobre las garantías, al menos implícita, es que se presupone la continuidad en un puesto de trabajo aunque, a partir de ahora, se deberá condicionar a la valoración obtenida en el procedimiento de la evaluación del desempeño.

5º) En conexión con la carrera vertical, y como instrumentos para su viabilidad, nos encontramos nuevamente con un amplio abanico de procedimientos de provisión de puestos de trabajo por los que ha de discurrir esta modalidad de carrera. Unos de carácter obligatorio (concurso y libre designación) y que, por tanto, habrá que entender como la forma de provisión prioritaria en el conjunto de Administraciones Públicas. Y otros de carácter potestativo, aunque conforme a las reglas básicas establecidas, por los que también se podrán proveer los puestos de trabajo.

6º) Respecto a los obligatorios, el legislador básico mantiene una línea de continuidad con la legislación precedente. Sin embargo, nos llama especialmente también la atención dos puntos clave. Por un lado, que para esta modalidad de carrera vertical el legislador básico haya optado por remitir a la legislación de desarrollo el plazo mínimo de permanencia en el anterior puesto de trabajo para poder participar en este procedimiento de provisión⁴⁵⁰.

⁴⁵⁰ No obstante, como señalamos, lejos de esta aparente continuidad con la legislación precedente. Podemos destacar que el concurso que nos presenta ahora el legislador básico ya no se basa exclusivamente en la valoración de méritos que pueda exigirse en la convocatoria. Sino que, además, a partir de la referencia «aptitudes de los candidatos» como otro criterio posible a valorar, si fuera esta la opción elegida por los legisladores de desarrollo, se deja la

Por otro, respecto al procedimiento de libre designación, que tal y como queda configurado, flaco favor hace el legislador básico para la pretendida finalidad última del EBEP de profesionalizar nuestro modelo de empleo público. Y es que aun siendo conscientes de la dificultad de pasar de un modelo de empleo público poco maduro a otro excesivamente profesionalizado, y más aun teniendo en cuenta lo arraigado que este procedimiento de libre designación se encuentra en nuestra cultura administrativa. A mi juicio, se podían haber dado pasos más firmes.

7º) En cuanto a los «otros procedimientos de provisión», más allá del carácter potestativo que se le atribuye a los mismos, podemos comprobar que existe también una línea de continuidad con la legislación precedente. Y es que, en efecto, aunque no se utilicen las mismas denominaciones. Podemos afirmar, como es lógico por lo demás, que las finalidades y objetivos siguen siendo prácticamente los mismos:

De esta forma, el legislador básico ha querido también trasladar al texto del EBEP este tipo de instrumentos jurídicos, por la importancia que representa para la adecuada ordenación de los recursos humanos. Y que debería ser, a mi juicio, una técnica habitual de nuestras Administraciones Públicas, sin tener que esperar a «echar mano» de las mismas cuando la coyuntura económica del momento lo demande (como de hecho así sucedió con la Ley de 1993).

Pero es que, además, el procedimiento de reasignación de efectivos sigue ocupando un lugar destacado en el EBEP, aunque no adquiera tal denominación. Así, el legislador básico del EBEP ha querido sugerir estas tres diferentes modalidades de movilidad o procedimientos de provisión, con sus respectivas técnicas de adscripción definitiva de puestos de trabajo, aunque ello suponga un cambio de residencia. Por tanto, queda en manos de los legisladores de desarrollo autonómicos, la decisión de regular o no estos «modelos de referencia» del ámbito AGE. O incluso si optan por otro modelo

puerta abierta a una eventual configuración de otro tipo de concurso, ya sea el denominado concurso específico que ya regulaba la legislación precedente o cualquier otro que pudiera innovarse en este sentido.

«*sui géneris*» aunque, eso sí, respetando las garantías aquí contenidas (retribuciones, condiciones esenciales de trabajo e indemnizaciones que procedan, en su caso). Con la matización especial, además a mi juicio, de que el EBEP en ningún momento habla de puestos de trabajo no singularizados, por lo que también quedaría en sus manos la determinación de los puestos de trabajo a los que deciden aplicar estas modalidades de movilidad. A partir de este esquema, como ya dejamos apuntado, será cada Administración Pública del ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma la que decida finalmente aplicar o no estos procedimientos, en base a los planteamientos establecidos por ésta.

En cuanto a la modalidad de movilidad que pueden promover también cada Administración Pública aunque sólo «en caso de urgente e inaplazable necesidad», su tratamiento jurídico queda diferido nuevamente al desarrollo (legal y reglamentario) autonómico. Serán éstos, por tanto, los que deberán delimitar los diferentes supuestos así como las garantías que deberían ser respetadas en este punto. Lo único que queda claro, por tanto, es que sigue existiendo un «modelo de referencia». Y que estará en manos de los diferentes legisladores de desarrollo continuar, o no, con la senda diseñada para la Administración General del Estado. E incluso, por qué no pensarlo también, prescindir de esta figura jurídica. Aunque esta última posibilidad sea poco probable como así nos viene demostrando también, en este punto, el devenir de los años.

Finalmente, cabe referirnos a la movilidad interadministrativa plasmada en el EBEP. A pesar de todas las críticas que se le puedan inferir en este punto, se han sentado unas buenas bases para poder articular este tipo de movilidad interadministrativa. Seguramente se podría haber ido más lejos en algunos concretos aspectos, no poco importantes (verbigracia: la posibilidad de aprobar convenios de colaboración y planes y programas conjuntos entre Administraciones Públicas). Pero, sinceramente, no es éste el obstáculo más difícil de salvar en esta materia. Más aun, cuando todavía queda por delante un amplio desarrollo legal y reglamentario para poder concretar este tipo de aspectos. El verdadero obstáculo en esta materia, incluso mayor, nos

atreveríamos a afirmar, que en otras muchas, es la aplicabilidad real de este tipo de provisiones. Pues su efectividad siempre ha dependido, y depende, de la actitud receptiva y positiva de esta clase de políticas de personal en el conjunto de las Administraciones Públicas territoriales. Lo importante es que, desde el EBEP, se ha vuelto a potenciar (y, a mi parecer, a mejorar su configuración básica). Esperemos, por tanto, que el paso del tiempo nos ayude a interiorizar este tipo de políticas de personal en los diferentes niveles territoriales, lo que sin duda, debería pasar por el establecimiento de un adecuado sistema de homologación que permita dar viabilidad a esta modalidad de movilidad. Una empresa nada fácil. Si tenemos en cuenta, especialmente, la variabilidad de modelos de carrera profesional que, tras el EBEP, pueden surgir en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas.

8º) Por lo que respecta a la promoción interna, no se deduce, aparentemente, ninguna innovación con respecto a la legislación precedente. Sin embargo, hay un matiz importante que el legislador básico del EBEP no ha precisado, es decir, no ha realizado una delimitación en los eventuales «saltos» de Grupo a Grupo (o mejor dicho, Subgrupo) de Clasificación, lo que a mi juicio, constituye un grave error. Si de verdad, no queremos repetir las disfuncionalidades que, durante un tiempo, vinieron revistiendo a esta modalidad de carrera profesional⁴⁵¹.

⁴⁵¹ A todo este estado de cosas, además, hay que añadir que el legislador básico EBEP, como viene siendo también una constante desde hace ya tiempo en nuestro modelo de empleo público, ha realizado una referencia expresa a lo que podríamos considerar como una modalidad impropia de promoción interna, es decir, la denominada «promoción cruzada», contenida en su Disposición Transitoria Segunda. Así se establece la posibilidad de activar esta modalidad impropia de promoción interna, circunscrita para el personal laboral fijo que viniera desempeñando, o haya pasado a desempeñar, funciones de personal funcionario, como así expresamente establece el párrafo primero de la referida Disposición EBEP.

Pero es que, además, el legislador básico EBEP no sólo ha venido dar continuidad a este tipo de procesos de funcionarización referidos al personal laboral fijo, sino que, también, a aquellos otros procesos que se proyectan sobre el personal laboral temporal y los funcionarios interinos. En este caso, como medida para luchar contra la alta temporalidad que también caracteriza a nuestro modelo de empleo público.

Lo cierto es, en cualquier caso, si tenemos en cuenta la práctica administrativa hasta el momento desarrollada, que no es del todo apresurado llegar a afirmar que no serán pocas las Leyes de Función Pública que prevean esta posibilidad (especialmente, la de la promoción cruzada). Y, por ende, no serán pocas tampoco, las Administraciones Públicas que decidan apostar finalmente por algún tipo de estas medidas extraordinarias, siempre que la coyuntura económica del momento lo permita (especialmente, por lo que a las de consolidación de empleo se refiere).

9º) En cuanto a la última de las sugerencias del legislador básico EBEP en materia de carrera profesional, son muchos interrogantes los que se nos plantean, quizás tantos como escenarios posibles. A mi juicio, este hipotético modelo, con todas las dificultades y reticencias que puede plantear en la práctica, podría ser extrapolable a las organizaciones de mediana y gran dimensión de puestos de trabajo. Por el contrario, consideramos a priori, que para las Administraciones de pequeña dimensión es más recomendable optar exclusivamente por una modalidad horizontal de carrera.

CAPÍTULO CUARTO

LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS (TRAS EL EBEP): ¿MODELOS DE REFERENCIA?

1. El proceso de desarrollo del EBEP: la economía como factor determinante del empleo público.

Nos situamos ya en el mes de abril del año 2008, casi un año después de la aprobación del EBEP y tras la celebración de unas nuevas elecciones generales, arranca la IX Legislatura de nuestra democracia bajo el mismo color político que impulsó la actual normativa básica en materia de empleo público. Paralelamente, en este mismo año, se está germinando una nueva crisis económica mundial cuyos efectos, como es por todos ya conocido, van a condicionar intensamente el desarrollo de esta nueva Legislatura.

Así, como reconoce más de un año después, la propia Exposición de Motivos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010: «Desde finales de 2008, la economía española atraviesa una situación de recesión que se inscribe en un contexto de crisis económica generalizada a nivel mundial». Por ello, la repercusión que la estabilidad y la actual situación de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público se refleja, como expresa, en «un incremento de las retribuciones de este personal, cifrado en un 0,3 por ciento». Asimismo, se establece «las restricciones a la incorporación de personal de nuevo ingreso que no podrá superar el quince por ciento de la tasa de reposición de efectivos lo que resulta congruente con la actual coyuntura»⁴⁵².

⁴⁵² Criterio éste, como añade, que no será de aplicación en determinados supuestos, a saber: «al Personal de la Administración de Justicia, a las Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, a las Administraciones Públicas con competencias sanitarias en relación con la cobertura de las correspondientes plazas en los hospitales y centros de salud del Sistema nacional de Salud, a

Sin embargo, las medidas para afrontar los efectos de esta nueva crisis económica no terminan ahí. Meses más tarde, sería aprobado el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público⁴⁵³. Como también establece en su Exposición de Motivos, «la dureza y profundidad de la crisis económica ha llevado a todos los países industrializados a realizar un esfuerzo fiscal significativo para paliar las consecuencias de la crisis y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar».

La evolución de la coyuntura económica, sigue diciendo, «así como los compromisos adoptados por nuestro país en el ámbito de la Unión Europea en defensa de la Unión Monetaria y de las economías de la eurozona, hacen necesario anticipar algunas de las medidas previstas en dichos escenarios con

las Administraciones que tengan encomendadas las funciones de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social, la gestión de las políticas activas de empleo y de las prestaciones por desempleo y a Instituciones penitenciarias y Banco de España. Por lo que respecta a las Fuerzas Armadas el límite a aplicar a la tasa de reposición será del ochenta y cinco por ciento para las plazas de oficiales y suboficiales, elevándose dicho límite al cien por cien, entre otros, a la seguridad aérea, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al despliegue de efectivos de Policía Autónoma, y, en el ámbito de la Administración Local, a la policía local».

Por su parte, se mantienen asimismo «las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos, atribuyendo a ésta un carácter rigurosamente excepcional y vinculándolo a necesidades urgentes e inaplazables».

Finalmente, como concluye, se han introducido «las mínimas modificaciones que derivan de la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y que, básicamente, se limitan a dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición transitoria Tercera en relación con el artículo 76 y la Disposición final Cuarta de la citada norma básica. Asimismo, en el artículo 22 se mantiene la equivalencia de los grupos de clasificación de la Ley 30/1984 con los establecidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, de esta forma, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22.Seis y 24.Uno.d), de la presente Ley, y sin perjuicio de que, según lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, no figure ningún Cuerpo o Escala adscrito al Grupo B, se determinan las retribuciones, y contribuciones individuales al plan de pensiones, correspondientes al mismo en previsión de que, por norma con rango de Ley, se creen Cuerpos o Escalas que, de acuerdo con el artículo 76 de dicha Ley, deban clasificarse en dicho Grupo».

⁴⁵³ En aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, se aprueba la Resolución de 25 de mayo de 2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos de la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se actualizan con efectos de 1 de junio de 2010 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio. Posteriormente, el 2 de junio, se publica la Resolución de 31 de mayo de 2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se corrigen también errores en la Resolución de 25 de mayo de 2010.

la finalidad de acelerar la senda de consolidación fiscal, restableciendo de esta manera la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit». Desde esta perspectiva, el Real Decreto-ley en cuestión recoge una serie de medidas de ajuste que tratan de distribuir de «la forma más equitativa posible», dice, el esfuerzo que toda la sociedad debe realizar para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas⁴⁵⁴.

En este contexto, y como una de las medidas más polémicas, se establece una reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales operada tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario de todos los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas, valga la redundancia, como deja bien claro el texto normativo.

Estas medidas en materia de empleo público han provocado, de entrada, la modificación de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 en la que se establecía un incremento salarial del 0,3 por ciento en las retribuciones de los empleados públicos. Sin embargo, y si hacemos un poco de memoria, esta reducción ha afectado también a la Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado para el 2007, la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008 y, la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para 2009, en las que se venían estableciendo unos incrementos salariales anuales del 2 por ciento sobre la masa salarial de los empleados públicos que suponían, en suma, una actualización de los salarios del 6,3 por ciento sobre la masa salarial

⁴⁵⁴ En concreto, las medidas adoptadas han sido las siguientes:

1) Reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales; 2) Suspender la revalorización de las pensiones públicas para el año 2011, excluyendo las no contributivas y las pensiones mínimas; 3) Suprimir, para los nuevos solicitantes, la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de presentación de la solicitud, estableciéndose, paralelamente, un plazo máximo de resolución de seis meses, cuyo incumplimiento llevara aparejada retroactividad desde la fecha en que se incurra en el mismo; 4) Dejar sin efecto la prestación por nacimiento o adopción de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011; 5) Establecer una revisión del precio de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia y la adecuación del número de unidades de los envases de los medicamentos a la duración estandarizada de los tratamientos, así como dispensación de medicamentos en unidosis; 6) Adoptar medidas con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económica financiera de las citadas entidades; 7) Establecer otras medidas adicionales tendentes a realizar un control más eficaz del gasto público.

del 2006. Por tanto, al efectuar una reducción del 5 por ciento, estos incrementos salariales que se habían consolidado a través de los créditos establecidos en las distintas leyes presupuestarias de los años 2007 a 2010, se retrotraen materialmente a cuantías salariales del año 2007⁴⁵⁵.

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010, de 22 de diciembre), también van a continuar por esta senda. Así conscientes de que «la economía española atraviesa una situación de desaceleración que se inscribe en un contexto de crisis económica generalizada a nivel mundial», se busca, como también reconoce su Exposición de Motivos, sentar las bases de una recuperación sólida cimentada en la transformación de nuestro modelo de crecimiento». Por ello, se van a caracterizar también por continuar con «el proceso de consolidación fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Tras los esfuerzos de estabilización, es necesario reconducir los ingresos y los gastos hacia una senda equilibrada, de forma que las finanzas públicas supongan un apoyo para la recuperación de nuestro potencial de crecimiento»⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ A todo ello hay que sumar, y en virtud de las potestades concedidas por los artículos 36.2 párrafo segundo y 38.10 del EBEP a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, la suspensión parcial de las cláusulas de contenido retributivo contenidas en la Resolución de 22 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012, firmado el 25 de septiembre de 2009 y en el que se adopta, entre otras medidas, un incremento salarial del 0,3% para el año 2010 (recogido en la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2010) y una cláusula de revisión salarial que tenía como objetivo de intentar responder al principio del mantenimiento del poder adquisitivo del personal al servicio de las Administraciones Públicas en el periodo de vigencia del Acuerdo, teniendo en cuenta la evolución presupuestaria del IPC, la previsión de crecimiento económico, la capacidad de financiación de los Presupuestos Generales del Estado y la valoración del aumento de la productividad del empleo público derivada de acciones o programas específicos. Este tema, aunque no vamos a profundizar en él en nuestro trabajo, ha sido también bastante polémico sobre todo en lo que se refiere a la fuerza vinculante de la negociación colectiva y, especialmente, por lo que respecta al personal laboral del sector público. Prueba de ello es el Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre, que elevó una cuestión de inconstitucionalidad. Que sería inadmitida por el Tribunal Constitucional en su Auto de 7 de junio de 2011.

Sobre todas estas cuestiones, y especialmente la legitimidad de la medida adoptada por el Gobierno, puede verse trabajos que realizamos al respecto. Por un lado, el trabajo «Retroactividad de las normas *versus* derechos adquiridos: A propósito del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 80, 2011. Y por otro lado, el trabajo «¿Es aplicable el EBEP al personal laboral?: Comentario al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 38, 2011.

⁴⁵⁶ Esta Ley, como añade, «acomoda este conjunto de medidas dentro de un compromiso con la estabilidad cuyos efectos positivos sobre las expectativas redunda a favor del crecimiento

En esta línea, como ya viene sucediendo desde años atrás, se establece que no habrá incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público en 2011 respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2010 resultantes de la aplicación de lo dispuesto, en términos anuales, de la reducción de retribuciones. Y, asimismo, se establece las restricciones a la incorporación de personal de nuevo ingreso que no podrá superar el diez por ciento de la tasa de reposición de efectivos lo que resulta congruente con la actual coyuntura⁴⁵⁷.

En este contexto de crisis, es en el que se va a producir los primeros desarrollos legislativos al EBEP. Por nuestra parte, y una vez descrito brevemente el escenario socio-económico del país, nos corresponde ahora abordar la incidencia de este proceso en la reforma de nuestro modelo de empleo público. Centrándonos ahora sí, más propiamente, en el objeto principal de nuestro trabajo, es decir, en las diferentes alternativas de carrera profesional planteadas por los legisladores de desarrollo al EBEP.

Pues bien, desde esta perspectiva, y en ausencia (a la fecha en que se

económico y la creación de empleo. El objetivo de estabilidad presupuestaria para el período 2011-2013, fijado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2010, se aprobó por el Pleno del Congreso el 20 de julio y se ratificó por el mismo el 21 de julio de 2010. Este acuerdo, por lo que se refiere a la Administración Central prevé un déficit para el año 2010 del 5,9 por 100, que se reducirá hasta el 2,3 por 100 en 2011. Por otro lado, los ingresos estimados para el próximo año en términos de Contabilidad Nacional son de 106.020 millones de euros. Una vez efectuados los pertinentes ajustes, el límite de gasto no financiero para 2011, excluida la financiación de las Administraciones Territoriales, queda establecido en 122.022 millones de euros, lo que supone un descenso del 7,9 respecto al presupuesto de 2010 en términos homogéneos».

⁴⁵⁷ Se mantienen, también, las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos, atribuyendo a ésta un carácter rigurosamente excepcional y vinculándolo a necesidades urgentes e inaplazables.

Finalmente, se introducen, como en leyes anteriores, «las mínimas modificaciones que derivan de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y que, básicamente, se limitan a dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición transitoria Tercera en relación con el artículo 76 y la disposición final cuarta de la citada norma básica. Asimismo, en el artículo 22 se mantiene la equivalencia de los grupos de clasificación de la Ley 30/1984 con los establecidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, de esta forma, y sin perjuicio de que, según lo dispuesto en su disposición transitoria tercera, no figure ningún Cuerpo o Escala adscrito al Grupo B, se determinan las retribuciones y, en el caso de la Administración General del Estado, las contribuciones individuales al plan de pensiones, correspondientes al mismo en previsión de que, por norma con rango de Ley, se creen Cuerpos o Escalas que, de acuerdo con el artículo 76 de dicha Ley, deban clasificarse en dicho Grupo».

escribe este trabajo) de regulación por parte del Gobierno de la Nación en el ámbito de la Administración General del Estado, hay que poner de relieve que tampoco son muchas las Comunidades Autónomas que se han decidido por actualizar sus respectivas leyes de empleo público.

Con carácter general, podríamos decir que estamos ante un proceso de reforma «a cuenta gotas». Lógico en cierto modo si tenemos en cuenta la trascendencia de una reforma de este calado, y, más aun, considerando la filosofía de mínimo común denominador que el EBEP lleva aparejada y las amplias potestades que, con buena lógica, se abren para el resto de Administraciones territoriales.

Dicho esto, hay que poner de relieve también que este proceso de reforma lleva un ritmo desigual, como es lógico también, pero en algunos casos, en nuestra opinión, algo irracional. Así, si ojeamos el mapa autonómico, nos encontramos con Comunidades Autónomas que reformaron sus leyes de empleo público durante la tramitación parlamentaria del EBEP (el caso de Baleares). Inclusive, con mayor antelación aun, a los pocos días de que saliera a la luz el propio Informe de la Comisión (el caso de Castilla y León). Otras las aprobaron a los pocos meses de la aprobación del EBEP y, como no podía ser de otra manera, tuvieron que volver a actualizarse en poco menos de un año a modo de texto refundido (el caso de Galicia). También hay las que están actualizando sus leyes por «capítulos» (el caso de Asturias). Las que recientemente han tomado la decisión de desarrollar y actualizar sus respectivas leyes de función pública en profundidad (el caso de Valencia y Castilla-La Mancha). Y, finalmente, las que se encuentran cuanto menos en fase de borrador o de deliberación de las respectivas Comisiones de Expertos u órganos similares (el caso del resto de Comunidades Autónomas)⁴⁵⁸.

⁴⁵⁸ Así nos encontramos, en primer lugar, con la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

En segundo lugar, con la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Modificada recientemente por la Ley 9/2012, de 19 de julio, para eliminar la exigencia general de un determinado nivel de conocimiento de catalán como requisito para acceder a la Administración o para ocupar cualquier puesto de trabajo.

En tercer lugar, la Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia. Modificada posteriormente por el Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función

Con este panorama, a continuación nos centraremos en algunos ejemplos de estas Comunidades Autónomas. Concretamente en aquellas que, a los efectos que aquí más nos interesa, han abordado los planteamientos iniciados por el EBEP en nuestra legislación general de empleo público. Así, presentan especial interés en la materia que nos ocupa, la legislación aprobada en Asturias, Valencia y Castilla-La Mancha. Comunidades Autónomas donde sus legisladores, en mayor o menor medida, han abordado el tema de la carrera profesional desde la perspectiva que subyace en el EBEP. Veamos, pues, las alternativas de carrera profesional planteadas por estos tres

pública de Galicia.

En cuarto lugar, la Ley del Principado de Asturias 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal. Así como la Ley del Principado de Asturias 14/2010, de 28 de diciembre, de octava modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública. Y el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias. Modificado a su vez, recientemente, por el Decreto 12/2013, de 6 de marzo.

En quinto lugar, la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana. Y, más recientemente, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Del mismo modo, puede encontrarse el borrador de Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón, iniciado formalmente a través de la Orden del Consejero de Presidencia de 16 de marzo de 2010, por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración. Y, más recientemente, el Proyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi, aprobado en Consejo de Gobierno de 10 de julio de 2012.

De otro lado, incluso, como señala JIMÉNEZ ASENSIO («Dos instituciones innovadoras...», *op.cit.*, pág.217), «han sido varias las Administraciones públicas autonómicas (e, incluso, algunas Administraciones locales) que han suscrito Acuerdos de reconocimiento de “tramos” de carrera profesional horizontal “a cuenta” de la regulación que en su día se hiciera por el legislador autonómico. La perversión que tiene esa dinámica es bien obvia: se “reconocen” tramos a cuenta sin que ni siquiera estén establecidas las reglas por la Ley (lo que hipoteca el nuevo modelo), se adjudican esos tramos sin que se haya implantado la evaluación del desempeño, se les anudan efectos retributivos pagados de diferentes formas y maneras y, en fin, se parte de una concepción ranciamente igualitaria que mata de raíz las posibilidades efectivas de construir un modelo de carrera profesional coherente, racional y que se configure como una potente herramienta de gestión para una mayor eficiencia de las organizaciones públicas. Estos pactos entre responsables políticos (que se han mostrado como “empleadores débiles”) y representantes sindicales (que sólo han buscado el beneficio propio con descuido absoluto del estado de las finanzas públicas) han encontrado un freno inevitable en la situación económico-financiera por la que atraviesa nuestro sector público, que además se prolongará en el tiempo por no pocos años».

En este contexto que describe el autor, destaca especialmente el caso de Extremadura. Así a través del Acuerdo de 15 de septiembre de 2008, entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma, se han establecido los criterios generales de la carrera profesional horizontal y se han modificado diversos artículos del Texto Refundido de la Ley de Función Pública de Extremadura, Decreto Legislativo 1/1990 (artículos 57, 61 y 74), mediante su Ley de Presupuestos para 2009. De esta forma, y sin haber sido regulado propiamente el procedimiento de la evaluación del desempeño, desde el mes de diciembre de 2008 se vienen reconociendo los niveles de la carrera profesional horizontal (cuatro más uno inicial) «con base, únicamente, al tiempo de ejercicio profesional».

legisladores autonómicos.

2. La carrera profesional en las nuevas leyes autonómicas de empleo público: Características esenciales de los diferentes modelos.

2.1. El modelo del Principado de Asturias.

El Principado de Asturias, como reconoce la propia Exposición de Motivos de la Ley 5/2009, ha tomado la iniciativa legislativa en el desarrollo legislativo del EBEP. Así, aunque sea de forma parcial, ha introducido «los cambios normativos precisos para introducir el modelo de carrera profesional horizontal desvinculada de los cambios de puestos de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento». Asimismo, establece la evaluación del desempeño como «el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el logro de resultados. La promoción profesional y parte de las retribuciones de cada empleado público van a relacionarse con el cumplimiento de objetivos de la organización y con la realización eficiente de sus funciones», e incorpora, como expresa, «un nuevo concepto retributivo denominado “Complemento de carrera profesional”. Este complemento está destinado a retribuir la progresión alcanzada dentro del sistema de carrera horizontal». Todo este estado de cosas, además, ha sido desarrollado por el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, que a su vez ha sido modificado recientemente por el Decreto 12/2013, de 6 de marzo.

De entrada, y como podemos comprobar, hay que poner de relieve que el legislador asturiano ha tomado la decisión de desarrollar el EBEP «paso a paso». Esta opción, entre otras posibles, nos resulta cuanto menos llamativa, pues habría que entender que lo más lógico hubiera sido desarrollar el EBEP en su integridad, una vez que se ha tomado la valiente e inteligente decisión, a mi juicio, de reformar su norma de función pública conforme a los nuevos postulados que subyacen en la actual normativa básica de empleo público.

No es esta la opción del legislador asturiano que se ha decantado por actualizar una primera parte de su norma de empleo público. Concretamente, en materia de carrera profesional, optando por introducir la modalidad de carrera horizontal, el correspondiente procedimiento de la evaluación del desempeño y el complemento por el que se retribuye la progresión alcanzada en esta modalidad.

En una primera interpretación de la opción elegida por el legislador asturiano, podríamos considerar que ha sido consciente de la transcendencia de este instituto jurídico para la profesionalización de su función pública. Esta es la razón por la que no ha querido posponer por más tiempo las amplias potestades de configuración, que en esta materia como en tantas otras, el EBEP ha dejado abiertas. Siendo cierto todo lo anterior reiteramos que no nos parece la mejor opción. Ya tenemos consciencia de que la carrera profesional es un elemento nuclear del sistema de empleo público en su conjunto y, por tanto, son muchas las variables sobre las que incide y que, a su vez, condicionan a este instituto jurídico. Piénsese, en la estructuración general del empleo público (cuerpos, escalas, etc.), en las relaciones de puestos de trabajo o la denominación que se le quiera atribuir, en la conveniencia de llevar a efecto una adecuada planificación de los recursos humanos, o, por poner un último ejemplo, en las diferentes modalidades de movilidad del personal. Sobre todas estas variables tendrá que legislar posteriormente⁴⁵⁹. De ahí la conveniencia, a mi parecer, de reformar íntegramente el modelo de empleo público, en este caso autonómico, de que se trate⁴⁶⁰.

En cualquier caso, más allá de indagar en las razones de fondo que sustentan a esta opción del legislador asturiano, nos corresponde ahora analizar la alternativa de carrera profesional que ha planteado esta Comunidad

⁴⁵⁹ En este sentido, hay que tener en cuenta también la aprobación de la Ley 14/2010, de 28 de diciembre, de octava modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública, sobre la que trataremos más adelante.

⁴⁶⁰ Para una visión general del modelo de empleo público asturiano resulta de gran interés la obra colectiva *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias. El régimen jurídico del personal funcionario y laboral al servicio de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales en Asturias* (Coord. Javier García Luengo), Madrid, Ed. Iustel, 2012.

Autónoma⁴⁶¹. Y, en este sentido, ésta se decanta por la modalidad de carrera horizontal. Lo que nos lleva a plantearnos varios interrogantes: ¿Estamos en presencia de una universalización de la carrera horizontal?. ¿Legislará otras modalidades de carrera posteriormente?. ¿Hará convivir esta nueva modalidad con las otras ya existentes?. La respuesta a algunos de estos interrogantes, por el momento, debemos de buscarla en el contenido de la referida Ley y su correspondiente Reglamento. Vayamos por partes.

Lo que parece claro, en primer lugar, es que sólo habla de la modalidad de la carrera horizontal, del procedimiento de la evaluación del desempeño y del complemento de carrera profesional para retribuir la progresión alcanzada dentro del sistema de carrera horizontal. Para todo lo demás, es decir, para cualquier otra modalidad de carrera así como para cualquier otra variable de su modelo de empleo público, habrá que acudir a la todavía vigente Ley 3/1985, de 26 de diciembre.

Lo que a nosotros nos interesa ahora, no obstante, es el desarrollo legislativo del EBEP, por lo que únicamente centraremos nuestra atención en esta primera modalidad de carrera implementada. La respuesta a buena parte de los interrogantes antes planteados, por tanto, sólo el paso del tiempo y las reformas que traiga aparejadas nos ayudarán a resolverlos.

En este contexto, y si acudimos al contenido de la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, podemos comprobar que esta modalidad de carrera horizontal se proyecta sobre los funcionarios de carrera de la «Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos». Queda al margen, por tanto, la Administración Local asturiana, lo que, a mi juicio, representa ya de entrada un grave error. Pretender profesionalizar o mejorar el funcionamiento de la Administración autonómica, como si el empleo público autonómico y local

⁴⁶¹ A juicio de JIMÉNEZ ASENSIO («Dos instituciones innovadoras...», *op.cit.*, pág. 218), esta ley asturiana es un «mero intento de dar cobertura formal a un Acuerdo que había sido declarado nulo por una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. En suma, se trataba de salvar el contenido de ese Acuerdo y, sobre todo, de que los funcionarios públicos percibieran las cantidades «a cuenta» de la implantación de ese modelo». Se refiere, concretamente, a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 1054/2009, de 10 de junio. Y como veremos seguidamente, el referido Acuerdo es reflejado en el texto de la presente Ley.

fueran dos realidades distintas, es una opción que no se corresponde con la reforma operada en los Estatutos de nueva generación en relación al empleo público y, en definitiva, viene a contradecir el «aire fresco o renovador» que el legislador asturiano pretende impulsar.

Pero continuemos analizando la modalidad horizontal planteada por esta Comunidad Autónoma. Así, siguiendo los planteamientos del EBEP, se configura como un derecho de los funcionarios públicos, pero también del personal laboral conforme a los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y según lo que dispongan los correspondientes convenios colectivos, «de acuerdo con los principios generales establecidos en esta Ley que les sean de aplicación». Desde esta perspectiva o proyección subjetiva, la modalidad de carrera horizontal aquí planteada presenta las siguientes características esenciales⁴⁶²:

1ª) Debe ejercerse, conforme a su configuración de derecho, mediante su incorporación voluntaria, y se presume su permanencia en este sistema de carrera mientras no se produzca su desistimiento o renuncia expresa. Así ya podemos interpretar que esta modalidad de carrera no sólo va a convivir con el resto de modalidades ya existentes, sino que además el legislador autonómico ya se está condicionando para una eventual reforma, integral o por capítulos, de su normativa de empleo público. Es decir, lo que está claro, y es lógico por lo demás, es que en el futuro la modalidad horizontal de carrera no será la única existente⁴⁶³.

2ª) Se opta por la articulación de la carrera a través de un sistema de categorías personales en cinco tramos y en correspondencia con los Cuerpos o Escalas existentes, habrá que entender ya que, por el momento, no se ha creado, modificado o suprimido ninguna agrupación profesional. Todo ello,

⁴⁶² Conforme a los nuevos arts. 49 *bis*, *ter* y *quáter* añadidos a la Ley 3/1985, de 26 de diciembre. Y como así establece también en el art. 2 de su Reglamento.

⁴⁶³ En este punto como señala FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ («La carrera horizontal en el Principado de Asturias», en *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias*, Madrid, Ed. Iustel, 2012, pág. 123), «introduce una precisión que no se contempla en el EBEP, cual es la de reconocer el derecho a la carrera horizontal, pero dejando la concreción de su ejercicio respecto del empleado público particular a la voluntad individual de éste de incorporarse a la misma».

además, sin cambiar de puesto de trabajo como es consustancial a esta modalidad de carrera. Y conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

3ª) Los ascensos, en este sistema de categorías, serán consecutivos y, por tanto, con buena lógica a mi juicio, sin ningún tipo de excepciones. Para que el ascenso se produzca, habrá de valorarse la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño⁴⁶⁴. Todo ello teniendo en cuenta, además, que el ascenso de una categoría a otra exigirá la permanencia de un periodo de tiempo conforme al siguiente esquema⁴⁶⁵:

- Cinco años en la Categoría de Entrada para acceder a la Primera Categoría.
- Seis años en la Primera Categoría para acceder a la Segunda.
- Ocho años en la Segunda Categoría para acceder a la Tercera.
- Diez años en la Tercera Categoría para acceder a la Cuarta.

4ª) La evaluación del desempeño, como una de las variables a tener en cuenta para validar el ascenso de categoría, mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados⁴⁶⁶. Dicha evaluación se

⁴⁶⁴ Además, como establece el art. 11 de su Reglamento, el acceso a una categoría personal superior requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Completar el periodo de permanencia, en la categoría inmediatamente anterior, que el presente Reglamento establece.

b) Obtener en los procesos de evaluación la puntuación mínima necesaria, recogida en este Reglamento, para acceder a las distintas categorías personales.

c) Acreditar al menos 4 años de periodos de evaluación no negativos en el bloque de evaluación del desempeño, si se trata de las categorías personales primera y segunda. En las categorías personales tercera y cuarta deberán acreditarse tantos periodos de evaluación no negativos en dicho bloque de evaluación del desempeño como años sean exigibles para el progreso de categoría personal.

⁴⁶⁵ La permanencia será, continuada o interrumpida, en situación de servicio activo o en cualquier otra que conlleve reserva de plaza o de un concreto puesto de trabajo, en el correspondiente cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional. Así se entenderá como tiempo de permanencia, como establece el art. 12.2 de su Reglamento, el tiempo transcurrido en alguna de las siguientes situaciones administrativas: a) Servicio activo; b) Servicios especiales; c) Servicios en otras Administraciones Públicas; d) Excedencia por razón de violencia de género, en los términos previstos en el artículo 89.5 EBEP; e) Excedencia por cuidado de familiares; f) Excedencia forzosa.

⁴⁶⁶ El bloque de la evaluación del desempeño se verificará, como así establece el art. 31 del Reglamento, mediante la valoración individual de los funcionarios respecto de los siguientes factores:

realizará obligatoriamente por un superior jerárquico de los funcionarios y contará con la conformidad del responsable superior del evaluador⁴⁶⁷. Además, se establece la existencia de una Comisión de revisión, como órgano colegiado de carácter técnico y permanente, a la que le corresponde conocer de cuantas solicitudes de revisión se deriven del proceso de evaluación del desempeño⁴⁶⁸.

5ª) El reconocimiento de las distintas categorías personales, conlleva el proceso de evaluación de los siguientes bloques de valoración: a) La evaluación del desempeño; b) Los objetivos colectivos e individuales. c) La formación, innovación y transferencia del conocimiento⁴⁶⁹. d) Los puestos de

a) Área de desempeño de tarea.

b) Área de desempeño contextual y organizacional.

El área de desempeño de tarea valorará la competencia con la que los funcionarios desarrollan las actividades que contribuyen a producir los servicios propios de la gestión de la organización y que son reconocidas por la Administración como parte de su puesto de trabajo.

Por su parte, el área de desempeño contextual y organizacional comprenderá aquellas conductas o comportamientos que contribuyen a la eficacia de la administración ayudando al contexto social y humano, con actitudes que definen el ambiente del puesto de trabajo y sirven como catalizadores y facilitadores del desempeño de las tareas, propias y de otros, así como las conductas y acciones realizadas voluntariamente por los funcionarios que resultan relevantes para los legítimos intereses de la Administración.

Todo este estado de cosas, además, se valorará conforme a las diferentes dimensiones y criterios que minuciosamente se detallan en los arts. 32 y ss. del referido Reglamento.

⁴⁶⁷ No obstante, como así establece en el art. 28 del Reglamento, dicha conformidad se exceptuará en aquellos supuestos en que los funcionarios a evaluar dependan directamente de un alto cargo. Así, los altos cargos evaluarán exclusivamente al personal que preste servicios bajo su dependencia directa.

Además, con carácter general, para desempeñar la función de evaluador se requiere ostentar la condición de personal con vinculación fija de la Administración del Principado de Asturias, salvo en el caso de los altos cargos.

Por su parte, y de forma previa al inicio de cada período de evaluación la Consejería competente en materia de función pública, a propuesta de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías y de las Direcciones o Gerencias de los distintos organismos públicos y entes públicos, determinará el superior jerárquico a quien corresponda realizar la evaluación, el colectivo de funcionarios asociados al mismo y el responsable superior del evaluador, quienes funcionarán bajo la denominación de Unidad de evaluación (art. 39.1 del Reglamento).

⁴⁶⁸ La Comisión de revisión (art. 44 del Reglamento) estará compuesta por: El Director General competente en materia de evaluación del desempeño, que será su Presidente, pudiendo ser sustituido por un Jefe de Servicio de dicho ámbito. Y los siguientes Vocales:

a) El titular de la Inspección General de Servicios o funcionario designado por éste.

b) Un letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

c) El titular del Servicio competente en materia de evaluación del desempeño o funcionario designado por éste.

d) El titular del Servicio competente en materia de administración de personal o funcionario designado por éste.

Por su parte, el Secretario será un funcionario de carrera de la Dirección General competente en materia de evaluación del desempeño, designado por el Presidente.

⁴⁶⁹ Para la valoración de la formación, como establece la Disposición adicional primera del Reglamento, «se tendrá en cuenta la realizada durante toda la vida profesional de los funcionarios de carrera en la Administración del Principado hasta 31 de julio de 2011 y se computará a 0,25 puntos la hora. A estos se efectos, se tendrán en cuenta los datos obrantes

especial desempeño⁴⁷⁰.

6ª) Una vez reconocido el ascenso de categoría, con buena lógica también a mi juicio, el empleado público será retribuido por su progresión en el sistema a través del complemento de carrera profesional. La cuantía por este concepto será fijada anualmente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, dentro de los límites marcados, habría que añadir, por los Presupuestos Generales del Estado (art. 21.2 EBEB).

Por tanto, en este contexto asturiano, el empleado público que se

en el Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada". Si el funcionario no acreditase 40 horas de formación en la base de datos del Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada" podrá aportar otros posibles cursos realizados, siempre que hubiesen sido organizados por órganos de la Administración del Principado de Asturias, o por otras Administraciones Públicas en el caso del personal transferido».

No obstante, conforme a la Disposición adicional única del Decreto 12/2013, de 6 de marzo, de primera modificación del Reglamento de la carrera horizontal: «Aquellos funcionarios cuya formación acreditada hasta 31 de julio de 2011 fuese insuficiente para superar la evaluación prevista en la disposición adicional primera del Reglamento de la carrera horizontal para el acceso a la categoría personal primera serán objeto de un nuevo proceso de valoración en el que se les computarán las horas de formación realizadas hasta el 31 de diciembre de 2012, en los mismos términos y límites que los establecidos en la citada disposición adicional».

Como señala NAVAJAS REBOLLAR («La selección y formación de los funcionarios públicos en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias», *op.cit.*, pág. 107), «hay que entender la formación en sentido amplio, vinculada –tal y como se establece en el Título V del reglamento de carrera- a la innovación y la transferencia del conocimiento; por consiguiente, ambos factores conforman un único bloque que comprende tanto la valoración de las acciones formativas recibidas e impartidas, tutorías, detección de necesidades formativas, coordinación o participación en grupos de trabajo, trabajos de investigación relacionados con la actividad profesional, participación en congresos, jornadas y conferencias o publicaciones realizadas por los empleados públicos».

⁴⁷⁰ Las puntuaciones obtenidas en los distintos bloques de valoración, conforme al art. 13 del Reglamento, se totalizarán a 31 de diciembre, una vez concluido el proceso de evaluación anual, produciendo efectos en la carrera horizontal a partir de esta fecha.

No obstante, como establece también la nueva redacción del apartado segundo del art. 13 conforme al Decreto 12/2013: «En el supuesto de que, por circunstancias excepcionales no pudiera llevarse a cabo en una determinada anualidad el proceso de evaluación en alguno o algunos de los bloques de valoración que lo integran, las puntuaciones mínimas recogidas en el Anexo II del presente Reglamento, se reducirán proporcionalmente atendiendo a las puntuaciones máximas anuales asignadas a los bloques de valoración no evaluados. La concurrencia de tales circunstancias será apreciada por Resolución debidamente motivada de quien sea titular de la Consejería competente en materia de función pública».

De no alcanzarse durante el periodo de permanencia la puntuación mínima requerida para el acceso a una categoría personal superior, podrán computarse las puntuaciones asignadas en las evaluaciones correspondientes a tantas anualidades como resulten necesarias para completarla, y siempre que dichas puntuaciones no procedan de bloques de valoración donde ya se hubiera alcanzado el máximo de puntuación asignado a la categoría personal de que se trate (art. 13.3).

Asimismo, para el acceso a una categoría personal superior se considerará la puntuación obtenida durante las anualidades anteriores a la fecha de la solicitud y el exceso sobre la puntuación mínima no podrá computarse para el acceso a categorías personales posteriores (art. 13.4).

incorpore voluntariamente a esta modalidad de carrera ostentará una categoría personal, que se corresponde con la Categoría (o tramo) de Entrada. La progresión se producirá dentro del cuerpo o escala en que se encuentre en situación de activo o cualquier otra que conlleve reserva de plaza o de puesto de trabajo. Así, la permanencia durante cinco años, continuados o interrumpidos, y la valoración positiva de las diferentes variables objeto de evaluación, incluido el resultado de la evaluación del desempeño, determinarán el reconocimiento a la Primera Categoría. El progreso continuado a las sucesivas Categorías, tras la permanencia en cada una de ellas en el tiempo establecido y superados los correspondientes procedimientos de reconocimiento de Categoría, determinarán que, teóricamente, el empleado público asturiano alcance la cima de su carrera profesional tras 29 años de servicios, como mínimo. Es decir, si alcanza que se le reconozcan todos y cada uno de los diferentes tramos (o Categorías) de carrera de forma continuada. Si no fuera así, como es lógico, ese horizonte temporal de 29 años se prolongaría⁴⁷¹.

Este es, por tanto, el modelo de carrera horizontal asturiano. Sin embargo, nos falta apuntar un matiz importante. Y, más aun, cuando hace referencia al montante económico de este sistema de promoción profesional. Nos referimos concretamente, como deja bien claro el legislador asturiano, a que la permanencia en la Categoría de Entrada no producirá efectos económicos ligados al sistema de carrera. Una premisa que nos parece lógica, por lo demás, teniendo en cuenta que el reconocimiento de esta Categoría de Entrada es automática. Es decir, desde que el empleado público acepta voluntariamente incorporarse a esta modalidad horizontal de carrera. Por tanto, la retribución por el progreso en la carrera no se producirá hasta el segundo tramo, esto es, hasta el reconocimiento de la Primera Categoría⁴⁷².

⁴⁷¹ Hay que tener en cuenta, además, como establece la ley asturiana, que el «plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes de reconocimiento de la categoría personal será de seis meses, transcurrido el cual se entenderán desestimadas».

⁴⁷² No obstante, hay una excepción no menos importante a la que ya nos aludía JIMÉNEZ ASENSIO. Se trata de lo que podríamos denominar como «anticipos económicos de carrera». Así como establece su Disposición Transitoria Primera («Cantidades abonadas al amparo del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de mayo de 2007»):
«1. El derecho a percibir el complemento por incentivos al rendimiento derivado del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de mayo de 2007 y de su normativa de desarrollo, anterior a la

En líneas generales, más allá de las eventuales excepciones transitorias, el modelo de carrera horizontal asturiano presenta también, como es lógico por lo demás, sus luces y sus sombras.

En este sentido, consideramos acertado la rápida respuesta del legislador asturiano por desarrollar el EBEP, aunque sólo lo sea en materia de carrera profesional, y concretamente la modalidad horizontal. A mi juicio, en términos generales, puede considerarse un buen primer paso. Cuya efectividad, lógicamente, tendrá que ir comprobándose en la práctica real⁴⁷³.

Y es que, en efecto, me parece plausible algunos aspectos esenciales del sistema que el legislador asturiano ha diseñado en la buena dirección. Así, nos resulta acertado que los ascensos o progresos sean consecutivos. Que la antigüedad no se encuentre entre las variables a valorar en el procedimiento de

presente Ley, se extingue a la fecha de su entrada en vigor.

2. No obstante, las cantidades abonadas a los funcionarios de carrera en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos, con efectos de 1 de enero de 2007, en virtud del complemento por incentivos al rendimiento derivado del régimen normativo previsto en el apartado precitado y anterior a la presente Ley, se consideran anticipos, ya abonados, de la primera categoría de la carrera profesional horizontal, a cuenta de la evaluación positiva y en consecuencia al reconocimiento de la primera categoría personal de la carrera profesional horizontal. Este reconocimiento de la primera categoría personal de la carrera profesional tendrá efectos económicos del 1 de enero de 2007 y efectos administrativos de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

3. Dichos funcionarios seguirán devengando estas cantidades hasta el momento en que se resuelva el procedimiento de evaluación y se proceda, en su caso, a reconocerles la primera categoría de la carrera profesional horizontal».

⁴⁷³ Como señala FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ («La carrera horizontal en el Principado de Asturias», *op.cit.*, pág. 142): «Las conclusiones generales que pueden extraerse de este primer proceso serán de modo necesario únicamente parciales, pues no habrán desplegado sus efectos ni la evaluación del desempeño ni los objetivos colectivos, que son realmente las dos piezas claves del sistema, por lo que aún deberemos esperar algún tiempo para poder valorar su adecuación y, en su caso, corregir sus fallos». En este contexto, como indica la autora, hay que subrayar asimismo que: «En el caso asturiano se habría acometido una experiencia piloto realizada en el año 2008, tendente a posibilitar la implantación del sistema de evaluación del desempeño».

Se trata del Acuerdo de 11 de junio de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el «Modelo de Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos» y de la Resolución de 20 de junio de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se dictan instrucciones para la ejecución del «Modelo de Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos», aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2008.

En este sentido resulta de gran interés el trabajo del GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, *La Evaluación del desempeño y el «Modelo de Seguimiento de la Actividad Profesional en la Administración del Principado de Asturias»* (Dir. Ángel Luis Cabal Cifuentes), Oviedo, Ed. KRK Ediciones, 2010.

reconocimiento de Categoría. El número de tramos y el periodo de permanencia en cada Categoría, entre otros posibles, no parecen desacertados. O, por poner un último ejemplo, también nos parece acertado la no retribución durante la permanencia en la Categoría de Entrada.

Lo que sí nos resulta más criticable es su proyección objetiva, es decir, que se deje a un lado a la Administración Local. No compartimos de ningún modo esa visión sesgada del empleo público autonómico. Y, esperemos, que con el tiempo, y con los futuros desarrollos parciales o integrales al EBEP, sea subsanada esta cuestión.

Todo ello teniendo en cuenta, además, que deberá prestar mucha atención el legislador autonómico, en este proceso de desarrollo «por capítulos», pues la lógica que pretende llevar adelante puede provocar más de una contradicción normativa.

Sin embargo, el desarrollo al EBEP del legislador asturiano no termina aquí. Como ya adelantábamos, también sería aprobada la Ley 14/2010, de 28 de diciembre, de octava modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública. Con ésta se acomete, como expresa su Exposición de Motivos, una nueva «modificación parcial y puntual» para adaptarse, en los temas que regula, a la nueva normativa básica de empleo público, concretamente en materia de procedimientos de provisión de puestos de trabajo, lo que nos conecta indirectamente, con la modalidad de carrera vertical⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ Como señala su Exposición de Motivos, la modificación legal que se afronta pretende, «por un lado, adaptarse a los nuevos criterios fijados por la Ley 7/2007, de 12 de abril, y por otro, dotar de una mayor estabilidad y seguridad jurídica a los procesos de provisión de puestos de trabajo abordados por la Administración del Principado de Asturias, que, desde hace en algunos casos más de diez años, han sido objeto de una constante judicialización, lo que ha desembocado en una no deseada paralización de la gestión de los recursos humanos por parte de la Administración y en una consiguiente inseguridad jurídica para los empleados públicos que no procede mantener por más tiempo. Debido a lo anterior, el legislador autonómico procede de esta manera a regular de una forma más precisa el marco en el que han de desarrollarse los procesos de provisión de puestos de trabajo en la Administración del Principado de Asturias, pretendiéndose con ello lograr una adecuada planificación de los recursos humanos y, en consecuencia, conseguir el objetivo de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, promoción profesional y movilidad».

Efectivamente, como ya conocemos, los procedimientos de provisión de puestos de trabajo constituyen la vía normal por la que se materializa la modalidad de carrera vertical. Es decir, son el cauce por el cual los empleados públicos van a poder ascender en la estructura de puestos de trabajo de cada Cuerpo o Escala. De ahí, por tanto, la importancia de que nos detengamos en las novedades incorporadas por el legislador asturiano en su respectiva norma de función pública.

En este contexto, hay que diferenciar además en las novedades referidas dos tipos de procedimientos. Por un lado, los que venimos denominando como procedimientos de provisión típicos (concurso y libre designación). Y por otro lado, los también denominados como procedimientos de provisión atípicos y que hacen referencia a los otros supuestos de movilidad interna y externa de personal.

Desde esta perspectiva, hay que subrayar que el legislador asturiano viene a centrar su atención, en primer lugar, en el procedimiento de libre designación. Es decir, en concretar los puestos de trabajo que pueden cubrirse mediante este procedimiento de provisión. De esta forma, y siguiendo el mandato del art. 80.2 EBEP, viene a concretar los puestos de trabajo que por su especial responsabilidad y confianza pueden cubrirse por la libre designación con convocatoria pública. Así, a juicio del legislador asturiano, los puestos de trabajo serían los siguientes:

a) Las Jefaturas de Servicio y los puestos de trabajo directamente adscritos a cargos nombrados por decreto del Consejo de Gobierno.

b) Los puestos de secretaría de despacho y de conductor de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración del Principado de Asturias y de los Directores o Gerentes u órganos equivalentes de los organismos y entes públicos de la Administración del Principado de Asturias.

c) Aquellos otros puestos que, por la especial responsabilidad y confianza de sus funciones, se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, entre los que estarán a los que se les atribuyan las funciones de asesoramiento jurídico y representación y defensa ante los tribunales de justicia. Debiendo quedar, en cualquier caso, suficientemente acreditada y justificada la concurrencia de tales circunstancias⁴⁷⁵.

Nos encontramos, por tanto, con una interpretación extensiva de la «especial responsabilidad y confianza». Y si bien es cierto que el EBEP, en este punto, hace un flaco favor al introducir el concepto de «especial responsabilidad» en este tipo de procedimientos, no lo es menos que, como concepto jurídico indeterminado, puede éste confundirse con las funciones de dirección pública. Desde mi punto de vista, este tipo de conceptos deberían conectarse con otro de los elementos esenciales para la profesionalización del empleo público que se pretende impulsar, es decir, con la figura del personal directivo profesional.

El resultado final, en cualquier caso, es que el legislador asturiano ha optado por no reducir los puestos de trabajo que pueden cubrirse por la libre designación a la mínima expresión (verbigracia: secretarías de los altos cargos), sino que incluye puestos de trabajo como los Directores o Gerentes que, a mi juicio, debería conectarse con la dirección pública profesional. En definitiva, y como era de esperar teniendo en cuenta nuestra cultura administrativa, la libre designación no se reserva para la estricta confianza

⁴⁷⁵ Como señala BLASCO FERNÁNDEZ («La provisión de puestos de trabajo», en *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias*, Madrid, Ed. Iustel, 2012, págs. 158 y ss.): «La aplicación de esta fórmula de provisión de jefaturas de servicio ha sido y es motivo de discusión jurídica. De hecho, en la modificación legal operada se menciona expresamente estos puestos de trabajo dado que el Tribunal Superior de Justicia de Asturias había llegado a declarar la nulidad de la aplicación de esta fórmula de provisión a la mayor parte de los puestos de jefe de servicio (también se declaró contraria a derecho la aplicación de esta fórmula de provisión en la mayor parte de los puestos de coordinadores o letrados, mientras que para las secretarías de despacho se estima justificada la libre designación) que se proveían según la RPT del Principado por esta vía, basándose en la falta de motivación suficiente en cada caso de la especial responsabilidad y confianza que debe concurrir para que proceda la libre designación».

El legislador asturiano, a su juicio, «al elevar a rango legal la consideración de todas las jefaturas de servicio como puestos de trabajo a proveer por libre designación puede no haber conjurado definitivamente la posibilidad de que los tribunales entren a valorar caso por caso la adecuación de esos puestos a los requisitos necesarios de especial responsabilidad y confianza».

política. Habrá que esperar, por tanto, cómo regulará el legislador asturiano el futuro estatuto del personal directivo profesional, si es que llegara el caso. Lo que está claro, en cualquier caso también, es que ya se está condicionando en este punto con esta nueva modificación parcial y puntual.

Ninguna referencia, por lo demás, y siguiendo estrictamente el tenor literal del EBEP, podemos encontrar respecto a la selección o cese en este tipo de puestos de trabajo. Que habrá que entender que sigue siendo estrictamente discrecional, tanto su entrada como su salida del puesto. Lejos de las recomendaciones sugeridas por la Comisión que, paradójicamente, el legislador asturiano sólo referencia cuando lo estima conveniente para su función pública⁴⁷⁶.

Efectivamente, por lo que se refiere al concurso como procedimiento normal de provisión. El legislador asturiano sí considera oportuno dejar bien apuntado, en cambio, que las novedades aquí contenidas siguen las recomendaciones de la Comisión⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ Y es que, en efecto, como ya señalamos, en el sentir de aquella Comisión (MAP, *Informe de la Comisión...*, op.cit., pág. 122 y ss.) se dejó bien claro que: «También deben preverse, para puestos determinados y reducidos, procedimientos de provisión en los que el órgano competente no especializado goce de un mayor margen de discrecionalidad, llámense o no libre designación. Ahora bien, con excepción de los puestos cuyo desempeño requiere condiciones de estricta confianza personal (por ejemplo, las secretarías de los altos cargos) y sin perjuicio de lo que las leyes relativas a cada Administración dispongan sobre el personal directivo en sentido igualmente estricto (como ya dijimos), la selección discrecional debe fundarse en requisitos previamente conocidos y no debe prescindir de alguna intervención de los órganos o comisiones de valoración de méritos. Éstas, a título de ejemplo, podrían avalar con carácter previo la capacidad de los candidatos, o bien proponer varios de ellos al órgano competente». Correlativamente, como añadió, «el nombramiento discrecional no tiene por qué significar siempre libertad de cese o remoción del designado. Es normal que esa libertad exista cuando se trate de puestos que requieran una estricta confianza personal. También podría preverse así para el personal directivo, en las leyes que lo regulen. Sin embargo, para otros puestos de trabajo a los que se accede por el procedimiento de libre designación o similares, debería garantizarse un plazo mínimo para el desempeño del cargo, salvo que concurran causas objetivas de remoción, que se apliquen por resolución motivada».

La única referencia contenida en esta ley asturiana es que las convocatorias públicas para la provisión de puestos por el sistema de libre designación incluirán los datos siguientes: Denominación, nivel y localización del puesto; y, requisitos indispensables para desempeñarlo.

⁴⁷⁷ Así como expresamente señala en su Exposición de Motivos el legislador asturiano: «La Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público ya establecía entre sus recomendaciones en materia de provisión de puestos la siguiente: “Es recomendable flexibilizar la actual regulación de los concursos, de manera que se tengan en cuenta significativamente los resultados de la evaluación del rendimiento de los empleados públicos, más que otros méritos o supuestos méritos más formales. También sería aconsejable realizar entrevistas o tests de selección, siempre que se encomienden a profesionales especializados, o acudir a la valoración de memorias, proyectos o simulaciones”».

De esta forma, establece una diferenciación para el procedimiento de concurso según se trate de puestos de trabajo singularizados o no singularizados. Así, para los primeros y siguiendo algunas de las recomendaciones allí contenidas, el concurso consistirá en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico, mediante la realización de pruebas de carácter práctico, memorias, entrevistas y test profesionales, la valoración de informes de evaluación u otros sistemas similares que se incluyan en la convocatoria correspondiente⁴⁷⁸. Por su parte, para la provisión de los puestos de trabajo no

⁴⁷⁸ Así conforme al nuevo art. 51 bis de la ley asturiana, se establecen las siguientes reglas:

«1. En los concursos de provisión de puestos de trabajo se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán alguno o algunos de los siguientes apartados:

- a) Los méritos específicos adecuados a las características de los puestos ofrecidos.
- b) La posesión de un determinado grado personal.
- c) El trabajo desarrollado como funcionario de carrera, que será evaluado en función del nivel de clasificación de los puestos desempeñados con nombramiento de carácter definitivo. El desempeño de puestos sin nombramiento de este carácter tendrá la consideración de trabajo desarrollado en un puesto del menor nivel de clasificación posible dentro del cuerpo o escala de pertenencia.
- d) La antigüedad.
- e) Cursos de formación y perfeccionamiento superados.

2. La puntuación de cada uno de los conceptos enunciados en el apartado anterior no podrá exceder en ningún caso del 40 por 100 de la puntuación máxima total, ni ser inferior al 10 por 100 de la misma.

3. En cada convocatoria deberán fijarse los méritos específicos adecuados a las características de los puestos de trabajo convocados mediante la delimitación de los conocimientos profesionales y, en su caso, los estudios, la experiencia mínima necesaria en puestos de trabajo del sector o área, siempre condicionado a la obtención de evaluaciones no negativas en el periodo objeto de valoración, titulación y demás condiciones que garanticen la adecuación para el desempeño del puesto.

A los efectos de lo dispuesto en este artículo, serán objeto de valoración las experiencias adquiridas en los puestos desempeñados como empleados públicos temporales, así como en los puestos desempeñados con carácter provisional o en atribución temporal de funciones, en las mismas condiciones que los puestos obtenidos con carácter definitivo, tanto en la Administración del Principado de Asturias como en el resto de Administraciones Públicas nacionales o de la Unión Europea.

4. La comprobación y valoración de los méritos específicos adecuados a las características de cada puesto se llevarán a cabo a través de los documentos oficiales que los acrediten, si se trata de méritos que consistan en estudios o titulaciones. La experiencia mínima meritoria en un sector o área concretos se justificarán mediante las certificaciones expedidas. Cuando se trate de conocimientos profesionales, se acreditarán mediante alguno o algunos de los siguientes sistemas: la presentación y defensa de memorias sobre el contenido, organización y funciones del puesto de trabajo a cubrir, la práctica de entrevistas o la realización de pruebas específicas relacionadas con el desempeño de las tareas propias de los puestos de trabajo a los que la convocatoria se refiera.

5. El plazo máximo de valoración de las experiencias y del trabajo desarrollado será de 15 años desde la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. Igual plazo se establecerá para los cursos de formación y perfeccionamiento superados.

6. El tiempo que los aspirantes hayan permanecido en los permisos y beneficios de protección a la maternidad y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral computará en la

singularizados, el único factor determinante a valorar será el criterio de la antigüedad⁴⁷⁹.

Con estas mimbres, nos resulta bastante complicado sacar alguna valoración global positiva de las modificaciones aquí introducidas. Sin embargo, para ser justos, algún otro acierto podemos resaltar de esta actualización parcial del legislador asturiano. Así, podemos reseñar la exigencia de permanecer dos años en el puesto de trabajo para poder participar en un procedimiento de concurso (un año para los puestos no singularizados)⁴⁸⁰. Ninguna referencia, en cambio, se establece a que la continuidad en el puesto de trabajo se haga depender al resultado de la evaluación del desempeño, olvidando, nuevamente, otro punto esencial para garantizar la profesionalidad de los empleados públicos, recomendado no sólo por la Comisión sino como un mandato obligatorio del art. 20.4 EBEP para todas las Administraciones Públicas.

Por lo demás, aún podemos encontrar algún posicionamiento acertado del legislador asturiano, en este caso, por lo que respecta a los procedimientos

valoración del trabajo desarrollado y para los correspondientes méritos específicos. Igual consideración merecerán los períodos de dispensa del trabajo efectivo con motivo del ejercicio del derecho de libertad sindical».

⁴⁷⁹ Para el resto de variables de esta modalidad de carrera vertical así como de la promoción interna, habrá que estar a lo dispuesto en los arts. 49 y 50 de la ley asturiana de 1985. Cuyas características principales, por lo demás, caminan en paralelo a lo ya analizado en la LMRFP.

⁴⁸⁰ Así como señala el resto de apartados del nuevo art. 51 bis de la ley asturiana:

«8. Las convocatorias de concurso deberán contener las bases de las mismas, con la denominación, nivel y localización de los puestos de trabajo ofrecidos, el cuerpo, escala o categoría en que se adscribe el puesto (en el caso de los de carácter no singularizado), sus funciones básicas, los requisitos indispensables para su desempeño, los méritos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuarán los mismos, así como la previsión, en su caso, de la puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas.

9. Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos, salvo en el ámbito de la Consejería o de la entidad de derecho público correspondiente. Cuando se trate de la permanencia en puestos de trabajo no singularizados, el plazo máximo para la participación en otro concurso para dichos puestos se reducirá a un año. Ambos límites no serán de aplicación al personal de nuevo ingreso.

10. La composición y el funcionamiento de los órganos técnicos encargados de la valoración de los méritos aportados por los participantes se ajustará a los principios y reglas establecidas para los órganos de selección. No obstante lo dispuesto en este apartado, se designará un representante en los órganos técnicos de valoración a propuesta de la Junta de Personal funcionario, con voz y sin voto.

11. Los concursos para la provisión de puestos de trabajo deberán resolverse en el plazo que en atención a sus características se establezca en la convocatoria, sin que en ningún caso exceda de doce meses».

de provisión atípicos. Así, con buena lógica ahora sí, se viene a limitar a dos años la duración máxima de las comisiones de servicio. Con ello se pretende evitar que este tipo de instrumentos, pensados no se olvide para permitir la movilidad geográfica y funcional en situaciones de urgencia, siga constituyéndose como otro procedimiento normal de provisión⁴⁸¹.

Paralelamente, con buena lógica también, se da proyección al art. 81.3 EBEP, estableciendo que los puestos de trabajo vacantes cuya provisión sea considerada de urgente o inaplazable necesidad podrán ser cubiertos provisionalmente por funcionarios que reúnan las condiciones exigidas en cada caso y de residencia más próxima al puesto, durante un tiempo máximo de dos años, en el caso de que se trate de puestos vacantes⁴⁸².

Por lo demás, finalmente, y en materia de movilidad externa, puede considerarse también acertado que el legislador asturiano incluya, en esta modificación parcial, la garantía jurídica de un puesto de trabajo para aquellos empleados públicos de otras Administraciones Públicas cuyo puesto de trabajo haya sido ahora suprimido o cesado, tal y como ordenaba el art. 84.3 EBEP. Todo ello, además, con independencia de los eventuales convenios de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración entre Administraciones Públicas que en el futuro deberán adoptarse (art. 84.1 EBEP). Y de las dificultades también, como ya apuntamos, especialmente por lo que a los criterios de homologación se refiere, que se pueden presentar ante la variabilidad de modelos autonómicos de carrera profesional que vayan

⁴⁸¹ Así, como acertadamente señala la Exposición de Motivos de la ley asturiana, se pretende «modificar esta situación ampliando la duración de la comisión de servicios a un plazo máximo de dos años, equiparando este plazo al establecido por otras Administraciones, que parece más acorde a la realidad, y en consecuencia establecer, como máximo, idéntico plazo para la cobertura de esos puestos mediante concurso, y ello para conjugar la obligación de convocatoria de los concursos con la dinámica derivada de las diferentes modificaciones de las estructuras organizativas».

Del mismo modo, la Disposición Transitoria Primera de la Ley 14/2010 establece que «las comisiones de servicio a puesto vacante que a la fecha de entrada en vigor de la presente ley se hubieran efectuado finalizarán a los dos años de dicha entrada en vigor».

⁴⁸² Igualmente, como añade la ley asturiana, podrán ser cubiertos provisionalmente los puestos de trabajo ocupados por funcionarios que se encuentren en situación de servicios especiales con derecho a reserva. Por su parte, de forma complementaria, establece que la provisión de puestos de trabajo vacantes cubiertos provisionalmente deberá ser convocada, al menos, cada dos años (nuevos arts. 52.1 y 53.2 de la ley asturiana, respectivamente).

surgiendo⁴⁸³.

Esta es, en suma, la segunda adaptación parcial al EBEP del legislador asturiano. Aunque en este caso, a mi juicio, más cargada de sombras. En cierto modo nos permite comprobar el riesgo que presenta reformar, paso a paso, cualquier norma de empleo público. Y esto nos hace recordar por algún momento, salvando las distancias, alguno de los errores y las críticas que han venido rodeando a la LMRFP. Esperemos que la tercera adaptación al EBEP del legislador asturiano, sea la definitiva e integra actualización de su modelo de empleo público⁴⁸⁴.

2.2. El modelo de la Comunidad Valenciana.

⁴⁸³ Así conforme a la Disposición Adicional Primera de la ley asturiana: «En tanto no se establezcan las medidas de movilidad administrativa a que se refiere el artículo 84 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, a los funcionarios de otras Administraciones Públicas que al tiempo de la entrada en vigor de la presente ley se hallaren adscritos con carácter definitivo a puestos incluidos en sus relaciones de puestos de trabajo, se les asignará en caso de cese o supresión del puesto de trabajo un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes.

A los funcionarios de otras Administraciones públicas que a la entrada en vigor de la presente ley hubieran sido declarados en situación administrativa de servicios especiales por desempeño de puesto o cargo en la Administración del Principado de Asturias, y el último puesto ocupado con carácter definitivo lo hubiera sido en la Administración del Principado de Asturias, se les aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior».

Por lo demás, en coherencia con los planteamientos anteriormente reseñados, el legislador asturiano establece las siguientes reglas transitorias:

«Primera. Las comisiones de servicio a puesto vacante que a la fecha de entrada en vigor de la presente ley se hubieran efectuado finalizarán a los dos años de dicha entrada en vigor.

Segunda. En el plazo máximo de seis meses, a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno procederá a adaptar a la misma la forma de provisión de los puestos de trabajo de la relación de puestos de trabajo. Los funcionarios que a la entrada en vigor de la presente ley, y como consecuencia de lo previsto en la misma, ocupen puestos cuya forma de provisión resulte alterada permanecerán en dichos puestos y cesarán en ellos por las causas previstas en la forma de provisión por la que fueron adscritos al puesto de trabajo.

Tercera. Los concursos de provisión de puestos de trabajo convocados y no resueltos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se adaptarán a lo dispuesto en la misma. La Administración del Principado de Asturias, en el plazo de dos meses desde dicha entrada en vigor, procederá a realizar una nueva convocatoria ajustada a la presente Ley dejando sin efecto las convocatorias efectuadas».

⁴⁸⁴ Como señala BOCANEGRA («La situación jurídica actual del empleo público en el Principado de Asturias», en *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias*, Madrid, Ed. Iustel, 2012, pág. 25): «La situación actual de la regulación del empleo público en Asturias se encuentra, pues, en una coyuntura completamente contradictoria, reflejada, por un lado, en la progresiva adaptación de un modelo de función pública que estaría a la vanguardia de las posibilidades de innovación que plantea el EBEP y, por otro, en la inaceptable subsistencia de gran cantidad de reglas obsoletas recogidas en una Ley como la 3/1985, que debe considerarse agotada».

Nos situamos ahora en la segunda de las Comunidades Autónomas que, cronológicamente, ha desarrollado al EBEP. En este caso, de forma integral. Se trata de la Comunidad Valenciana a través de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

De entrada, a mi juicio, ya podríamos considerar plausible que el legislador valenciano haya optado, a diferencia del caso asturiano, por desarrollar de forma íntegra el EBEP. Se actualiza así su modelo de función pública a la luz de los nuevos planteamientos que subyacen en la actual normativa básica de empleo público.

Siendo cierto lo anterior, y como comprobaremos seguidamente, podemos apuntar también que el grado de precisión de la norma valenciana es mucho menor, en la materia que aquí nos interesa, a como ha sido planteada por el legislador asturiano. Y ello, aunque sólo se haya centrado en la modalidad horizontal de carrera y en modificaciones puntuales en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

Y es que, en efecto, las modalidades de carrera planteadas por el legislador valenciano poco añaden a lo ya establecido por el legislador básico del EBEP. Así, con planteamientos prácticamente similares, la ley valenciana remite, además, la entrada en vigor de las novedades introducidas en materia de carrera profesional y régimen retributivo a la aprobación de las respectivas normas reglamentarias de desarrollo⁴⁸⁵.

En cualquier caso, lo que nos interesa ahora a nosotros, especialmente, es analizar las modalidades de carrera que el legislador valenciano pretende impulsar en el ámbito de su función pública. En la que se incluye, esta vez sí y como no podía ser de otra manera, a la Administración Local. Por ello, y con

⁴⁸⁵ Así como establece su Disposición Final Tercera («Entrada en vigor»): «La presente Ley entrará en vigor al mes de su publicación en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana, con excepción de los artículos 10, 12 y 13, el capítulo III del título VI (régimen retributivo y de la seguridad social) y el título VIII (promoción profesional), que lo harán en el momento que entren en vigor las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, siendo aplicables hasta entonces las disposiciones vigentes que no se opongan a lo establecido en el resto de la presente Ley y en el Estatuto Básico del Empleado Público».

independencia de que a día de hoy no se haya producido ese desarrollo reglamentario, nos corresponde analizar ahora los planteamientos que la nueva norma de función pública valenciana a trasladado a su Título VIII (promoción profesional). Centrándonos además, y al igual que hicimos con el caso asturiano, en aquellas otras variables que inciden sobre este instituto jurídico. Vayamos por partes, también aquí⁴⁸⁶.

Centrándonos, en primer lugar, en la promoción profesional que el legislador valenciano plantea para sus empleados públicos, cabe reseñar como primer punto a tener en cuenta que en todo momento se hace referencia exclusiva a los funcionarios públicos, remitiendo la efectividad de este derecho, por lo que al personal laboral se refiere, a los procedimientos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos⁴⁸⁷.

Desde esta perspectiva subjetiva, el legislador valenciano viene a identificar el derecho a la promoción profesional con el concepto de carrera que ya nos suministra el EBEP⁴⁸⁸. Concretando, de forma también similar aunque

⁴⁸⁶ Para un análisis más profundo de esta Ley puede verse la obra colectiva *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana* (Coords. Remedios Roqueta Buj e Ignacio Sevilla Moreno), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012.

⁴⁸⁷ No obstante, cabe destacar lo dispuesto en las Disposiciones Adicionales de la ley valenciana en el marco del proceso de integración de cuerpos, escalas y agrupaciones que realiza. Concretamente, en su Disposición Adicional Segunda, relativa a los procedimientos de regularización de la relación jurídica del personal laboral. En cuyos apartados 2 y 3 se establece que:

«2. El personal laboral fijo afectado por esta disposición adicional que a la entrada en vigor de la presente Ley preste servicios en la administración de la Generalitat o tenga una suspensión de contrato con derecho a reserva de un puesto de trabajo que se clasifique de naturaleza funcional, podrá participar en los procedimientos selectivos de acceso a los cuerpos, agrupaciones profesionales funcionariales o escalas previstos en el artículo 56 de esta Ley, que determine el Consell, siempre que, en su caso, posean la titulación necesaria y cumplan el resto de requisitos exigidos en la convocatoria. Dichas convocatorias podrán establecer un turno de reserva especial para el personal laboral mencionado y su experiencia profesional podrá ser valorada como mérito en la forma y condiciones que se establezcan. No podrá participar en este turno de reserva especial el personal cuyo puesto no hayan sido clasificado previamente.

3. El personal laboral fijo que supere las pruebas selectivas adquirirá la condición de personal funcionario de carrera y se integrará en el correspondiente cuerpo, agrupación profesional funcional o escala, tomando posesión en el puesto de trabajo clasificado de naturaleza funcional que desempeñaba».

Esta posibilidad se establece en su Disposición Transitoria Quinta, para el personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la presente Ley esté desempeñando funciones propias del personal funcionario, o pase a desempeñarlas en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha.

⁴⁸⁸ Así conforme a su art. 114, el personal funcionario de carrera tiene derecho a la promoción profesional «mediante un conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso

con algún matiz reseñable, la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades de carrera profesional:

a) Carrera horizontal, consistente en la progresión profesional a través de un sistema de grados, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

b) Carrera vertical, basada en la adquisición de un mayor nivel competencial, mediante la obtención de puestos de trabajo por concurso o libre designación.

c) Promoción interna vertical, por medio del acceso a un cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior, dentro de su mismo itinerario profesional.

d) Promoción interna horizontal, a través del acceso a otro cuerpo o escala de un grupo o subgrupo de igual clasificación profesional.

e) Promoción interna mixta, mediante el acceso a un cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior, correspondiente a otro itinerario profesional.

De entre este abanico de modalidades, nos llama la atención especialmente la última de las aquí planteadas. Como podemos comprobar, el resto de alternativas de carrera presentadas no difieren en gran medida del planteamiento básico del EBEP. Con el matiz no menos importante, de delimitar el ascenso de la promoción interna vertical (y mixta) en la buena dirección, es decir, al cuerpo o escala del grupo o subgrupo «inmediatamente superior».

No obstante, además de esta matización, nos llama la atención especialmente, como decimos, la modalidad de promoción interna mixta, que

que deberán respetar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad». A tal objeto, como añade en su párrafo segundo, las «administraciones públicas establecerán mecanismos que posibiliten el derecho a la promoción profesional, de modo que se conjugue la actualización y perfeccionamiento de su personal funcionario de carrera con la mejora de la prestación del servicio público».

podríamos considerar como una innovación «sustancial» del legislador valenciano con respecto al legislador básico.

En un primer acercamiento a esta modalidad de carrera, podemos interpretar que el legislador valenciano ha optado por presentar la posibilidad de simultanear las modalidades de promoción interna vertical y horizontal.

Cabe precisar, no obstante, que esta modalidad mixta de promoción interna no constituye *stricto sensu* una novedad legislativa. Como ya adelantamos en otro apartado de nuestro trabajo, con la legislación básica precedente, y por ende autonómica también, esta posibilidad de simultanear ambas modalidades de promoción interna era posible en la práctica. Aunque prácticamente inusual ante la poca aplicabilidad real de la promoción interna horizontal, como ya expusimos.

Sin embargo, si seguimos observando no solo ésta sino el conjunto de modalidades de carrera presentadas, podemos comprobar también que únicamente es en la modalidad de promoción interna mixta (y en la vertical) donde se utiliza el concepto de «itinerario profesional». Y ello no es aleatorio, pues, precisamente dedica un artículo concreto a definir este concepto⁴⁸⁹.

De la lectura de este precepto no podemos extraer fácilmente una interpretación correcta de lo que el legislador valenciano nos pretende trasladar. La única posibilidad que podemos imaginar es que se refiera a las áreas funcionales, si tenemos presente también lo establecido en el capítulo dedicado a la estructuración del empleo público⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ Lo define, en su art. 116, como «el conjunto de cuerpos, agrupaciones profesionales funcionariales o escalas, en los distintos grupos y subgrupos de clasificación profesional, que conforman un área de competencias, capacidades, conocimientos y formación comunes, y que habilitan para el ejercicio de una profesión en el sector funcionarial de administración especial, o un conjunto de actividades administrativas en el de administración general».

⁴⁹⁰ Efectivamente ésta es la interpretación que consideramos más acertada si tenemos en cuenta lo establecido en su art. 23 («Agrupación de los cuerpos funcionariales de la administración de la Generalitat»):

«1. Los cuerpos de la administración de la Generalitat, de acuerdo con la naturaleza de las funciones a realizar, se agrupan en los sectores funcionariales de administración general y administración especial, a los efectos del establecimiento de itinerarios profesionales.

2. Pertenecen a los cuerpos del sector de administración general los que tienen atribuidas funciones comunes en el ejercicio de la actividad administrativa, incluidas las de gestión,

Ahora bien, considerando cierto lo anterior, cabría preguntarnos: ¿Cómo se materializa esta modalidad de promoción?. Es decir, ¿qué requisitos se exigen para llevarla a efecto?. La respuesta a estos interrogantes deberíamos encontrarla en el único precepto que dedica a plantear, en términos globales, la promoción interna. Sin embargo, como podemos comprobar seguidamente, tan sólo una referencia concreta se presenta para esta modalidad de promoción interna mixta⁴⁹¹. *A priori*, podríamos entender que le son aplicables las mismas reglas, o, por el contrario, interpretar que el legislador valenciano no ha querido, por el momento, concretar más aspectos de esta modalidad y ha optado por precisar, aunque no lo diga expresamente, las «reglas del juego» en el posterior desarrollo reglamentario.

Por nuestra parte, nos inclinamos más por esta última alternativa, aunque ello pueda considerarse una gran laguna del legislador valenciano pues, en definitiva, el contenido del único precepto dedicado a explicar la promoción interna en sentido amplio, apenas contiene ninguna regla específica que nos pueda suministrar los requisitos esenciales para esta modalidad de promoción interna mixta.

inspección, asesoramiento, control, ejecución y otras similares, relacionadas con aquella.

3. Son cuerpos del sector de administración especial los que tienen atribuidas funciones que, aún cuando puedan estar incluidas en el número anterior, tengan relación con el ejercicio de una profesión determinada».

En este punto, a juicio de MOREY JUAN («Promoción profesional», en *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, pág. 642): «Realmente cabe pensar si los itinerarios profesionales obedecen a una verdadera necesidad o la simple voluntad del legislador o a la teoría del experto de turno, ya que la Ley también nos ofrece un concepto de escala, alejado del tradicional mencionado, para identificarlo con las posibles especialidades funcionales dentro de un cuerpo. Quizá la simple clasificación de los puestos y su atribución indistinta a varios cuerpos y una pauta en los casos en que es posible esta adscripción indistinta, que podía muy bien haber sido la que sirve para definir el itinerario profesional, hubiere bastado para dar solución a la cuestión de la existencia de puestos que pueden desempeñarse por personas pertenecientes a distintos niveles o grupos y subgrupos de titulación. Pero es indudable que la organización corporativa obliga a una promoción o prueba de acceso y esta es una forma de organizarla, sin perjuicio de la posible clasificación múltiple del artículo 40.2».

⁴⁹¹ Concretamente, en el penúltimo párrafo su art. 119. 1, conforme al cual se establece que:

«La promoción interna se hará efectiva mediante los procedimientos selectivos que a tal efecto se convoquen, cuya participación estará en todo caso abierta a cualquiera de las modalidades previstas en las letras c, d y e del artículo 115, con respeto a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, así como a los que rigen con carácter general el acceso a la función pública». El resto de reglas contenidas en este precepto hacen referencia exclusiva a las modalidades de promoción interna vertical y horizontal.

Se hace preciso, en cualquier modo, indagar en las reglas establecidas por el legislador valenciano para la modalidad de promoción interna. Y poder comprobar así, más detenidamente, si estamos en lo cierto. Y del mismo modo, poder conocer cuáles son sus planteamientos, ya que hemos comenzado por esta modalidad de carrera, para la promoción interna vertical y horizontal.

Centrándonos, especialmente, en aquellas variables en que el legislador básico ha dejado amplias potestades a los legisladores de desarrollo, podemos destacar, en primer lugar, que el legislador valenciano ha optado por utilizar la posibilidad abierta en el apartado tercero de la Disposición Transitoria Tercera EBEP. Concretando, además, esta posibilidad de promocionar desde el Subgrupo profesional C1, sin pasar por el Grupo B, hacia el «Subgrupo profesional A2»⁴⁹². Se establece, por tanto, una primera excepción a la regla general de promocionar al Grupo o Subgrupo inmediatamente Superior.

Como segunda regla reseñable podemos destacar el establecimiento de una reserva no inferior al 40 % de las vacantes que se convoquen a oposición o concurso-oposición para el turno (preferente) de la promoción interna, así como la posibilidad de que estas pruebas puedan llevarse a cabo en convocatorias independientes a las de ingreso⁴⁹³. Pruebas en las que, además, se podrá establecer la exención de realizar aquellas que tengan por objeto acreditar conocimientos ya exigidos en el acceso, siempre y cuando, como aclara el legislador valenciano, el cuerpo o escala de origen forme parte del mismo itinerario profesional, es decir, sean cuerpos o escalas de la administración general o especial.

⁴⁹² Así conforme al segundo párrafo del referido art. 119.1 de la ley valenciana: «el personal funcional del Subgrupo profesional C1 que reúna la titulación exigida podrá promocionar al Subgrupo profesional A2 sin necesidad de pasar por el Grupo B de acuerdo con la regulación establecida en esta Ley y en el Estatuto Básico del Empleado Público en relación con la promoción interna».

En este sentido, hay que destacar además que, conforme a las equivalencias transitorias de Grupos de Clasificación que establece el EBEP. La Disposición Transitoria Segunda de la Ley valenciana viene a regular también la posibilidad de integrarse desde el subgrupo profesional C1 al B y del C2 al C1 mediante los procesos restringidos de promoción interna que a tal efecto se convoquen.

⁴⁹³ Dichas pruebas, como señala el precepto, podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general del personal, así lo acuerde el Consell. Teniendo preferencia, además, como hemos indicado, quiénes accedan a otro cuerpo o escala mediante la promoción interna para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre el personal aspirante que no proceda de ese turno.

A mi juicio, esta opción puede interpretarse como otra nueva regla para la modalidad de promoción interna mixta, en el sentido de que en esas convocatorias de promoción entre sectores funcionariales de la administración general a la especial, o viceversa, podríamos también entender, no habrá exención de prueba alguna. A menos claro está, que posteriormente el desarrollo reglamentario nos diga lo contrario. Circunstancia ésta última que podría considerarse, a mi juicio, como una posible «deslegalización encubierta» ante la falta de definición de los elementos esenciales de esta modalidad de promoción interna mixta, como ya señalara el Alto Tribunal (STC 99/1987) con ocasión de la idea original de la LMRFP.

Destacable, asimismo, es la regla en virtud de la cual el funcionario que sea titular (con destino definitivo) de un puesto de trabajo de adscripción indistinta, en aquellos puestos en los que el legislador valenciano permite su provisión a más de un cuerpo o escala del mismo subgrupo profesional, y acceda mediante promoción interna a otro cuerpo o escala distinto, podrá adquirir la condición de personal funcionario en este último tomando posesión en dicho puesto. Regla que pone de relieve una de las características esenciales de la estructuración del empleo público valenciano, consistente en que existen supuestos especiales de adscripción indistinta para puestos de trabajo determinados⁴⁹⁴.

⁴⁹⁴ Así queda establecido en su art. 40, a saber:

«1. En consideración a las funciones que deben desempeñarse, así como a su posición en la estructura organizativa, los puestos de trabajo con el rango de subdirección general o jefatura de servicio podrán ser clasificados para su provisión indistinta por más de un cuerpo o escala del mismo subgrupo profesional.

Asimismo, atendiendo a idénticas consideraciones, los puestos de trabajo de naturaleza funcional de secretarías de altos cargos y coordinador/ a-asesor/a, a los que se refieren la letras b y c del apartado 2 del artículo 102 de esta Ley, podrán ser clasificados para su provisión indistinta por más de un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y su inmediatamente superior o inferior.

2. Los puestos de trabajo de naturaleza funcional que tengan el rango de jefatura, excepto las subdirecciones generales y las jefaturas de servicio, podrán clasificarse, para su provisión por un cuerpo o escala correspondiente a un subgrupo, o grupo profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y otro del inmediato superior o inferior, siempre que ambos pertenezcan al mismo itinerario profesional.

Excepcionalmente, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, estos puestos de trabajo, en atención a la especificidad de sus funciones y a fin de garantizar la adecuada atención del servicio público, podrán ser clasificados, para su provisión por más de un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y su inmediatamente superior o inferior.

Finalmente, no podemos olvidarnos de dos reglas, no menos importantes, para la promoción interna de los funcionarios que pertenezcan a las agrupaciones profesionales. Se trata de aquellos supuestos para cuyo acceso no se exige estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas para el resto de Grupos y Subgrupos de Clasificación.

Ello nos obliga a trasladarnos, nuevamente, al capítulo relativo a la estructuración del empleo público. Concretamente a los apartados 2 y 3 de su art. 25, en el que se contienen dos reglas añadidas para este colectivo de funcionarios. Por un lado, y para la modalidad de promoción interna vertical, por la que podrán acceder a los cuerpos o escalas del Subgrupo C2 conforme a los requisitos señalados anteriormente. Y entre los que habrá que entender incluido el de la titulación académica (en este caso, el título de graduado en educación secundaria obligatoria). Y, por otro lado, para la modalidad horizontal de promoción interna, por la que podrán acceder a otros cuerpos o escalas de la propia Agrupación Profesional, superando las correspondientes pruebas aunque sin que le sea exigible, en este caso, la posesión de una titulación concreta.

Éstas son, en suma, las reglas esenciales que el legislador valenciano ha querido establecer para llevar a cabo la modalidad de promoción interna, en sentido amplio. Para todo lo demás, es decir, para la mayor definición de las diferentes modalidades de promoción interna, habrá que esperar al tan necesario, en este caso, desarrollo reglamentario.

3. En las consellerías que tengan atribuidas competencias en materia sanitaria, educativa y de justicia, las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos de ordenación podrán prever, en puestos con el rango de subdirección general o jefatura de servicio que guarden relación directa con las competencias sustantivas de cada uno de los citados sectores funcionales, la clasificación de puestos para su provisión por personal sanitario, docente y de la administración de justicia respectivamente, atendiendo a la especificidad de las funciones que deban desempeñarse.

En tanto desempeñen estos puestos les será aplicable el contenido de esta Ley y sus normas de desarrollo, excepto las previsiones referidas a la promoción profesional, quedando en la situación administrativa que corresponda de acuerdo con su normativa específica.

4. La clasificación de puestos de trabajo y las respectivas relaciones podrán prever su provisión mediante personal funcionario de otras administraciones públicas de acuerdo con los principios y criterios establecidos en el artículo 113 de esta Ley».

Nos corresponde abordar ahora las otras modalidades de carrera profesional planteadas por el legislador valenciano, de forma aún más sucinta como veremos. Esto es, la modalidad de carrera horizontal y vertical.

En primer lugar, por lo que a la modalidad horizontal de carrera se refiere, el legislador valenciano viene a presentar unas reglas esenciales que no difieren, en gran medida, de las ya planteadas por el legislador básico del EBEP⁴⁹⁵. Y remite al desarrollo reglamentario buena parte de los elementos esenciales que nos permitirían analizar la modalidad de carrera aquí planteada, lo que a mi juicio, puede plantear también no pocos conflictos⁴⁹⁶.

De la lectura del precepto, por tanto, son pocas las reglas esenciales que podemos extraer, más allá de su apuesta por un sistema de grados. No obstante, si deja apuntados otros dos elementos no menos importantes. Por un lado, como ya hacía el EBEP, que la progresión será consecutiva con carácter general, por lo que en principio no excluye alguna eventual excepción. Y por otro lado, como añade en su apartado tercero, que los grados alcanzados por el empleado público serán irreversibles, salvo que le sea impuesta la sanción de demérito. La cual despliega sus efectos negativos en la globalidad de las

⁴⁹⁵ La carrera horizontal, como señala el art. 117.1 de la ley valenciana, supone «el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera como consecuencia de la valoración de su trayectoria y actuación profesional, de la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y del resultado de la evaluación del desempeño, así como de aquellos otros méritos y aptitudes que puedan establecerse reglamentariamente por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida».

A tal objeto, como añade en su apartado segundo, «reglamentariamente se establecerá un sistema de grados de desarrollo profesional, regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Con carácter general, la progresión será consecutiva».

⁴⁹⁶ Como señala MOREY JUAN («Promoción profesional», *op.cit.*, pág. 643): «Quizá, desde el punto de vista jurídico, el artículo plantee el problema de dejar demasiados factores a la definición del reglamento e, incluso, genere dudas respecto de si no se está afectando a contenidos que deben considerarse como reservados a norma con rango de ley. A este efecto, estimo que hay que considerar que las leyes autonómicas de la función pública actúan en desarrollo del EBEP, por lo que han de ser más concretas que él y definir claramente aquellos sistemas que no lo están por la norma estatal, preocupada de no invadir el campo de potestades y competencias autonómicas. Ya el Estatuto básico hay que considerar que establecía dudas respecto a la indefinición en puntos cuyo desarrollo distinto por cada Comunidad Autónoma pudiera afectar o considerar que se afecta al principio de igualdad. Pero lo cierto es que sólo cada desarrollo puede ofrecer el comentario correspondiente, si bien la indefinición y remisión al reglamento tanto puede significar que el factor a desarrollar es susceptible de someterse a prontas revisiones y cambios que aconsejan la misma, como que existe inexperiencia en el sistema lo que no permite la definición del legislador».

modalidades de carrera profesional⁴⁹⁷.

En cuanto al procedimiento que ha de determinar la progresión del empleado público en este sistema de grados, esto es, la evaluación del desempeño, se siguen los planteamientos establecidos por la legislación básica. El legislador valenciano remite también, al desarrollo reglamentario, la determinación de las diferentes variables del procedimiento (efectos, composición y funcionamiento de la comisión técnica, etc.)⁴⁹⁸.

Con esta mimbres, son pocos los elementos de esta modalidad de carrera horizontal que podemos entrar a valorar, más allá de lo ya reseñado cuando analizábamos los planteamientos del legislador básico. No obstante, hemos de reconocer que sí nos parece interesantes, de entrada, los planteamientos del legislador valenciano en lo que respecta a la vertiente económica de las modalidades de carrera presentadas.

En este sentido, entre las retribuciones complementarias, podemos destacar la regulación, por un lado, del «complemento de carrera administrativa», que dependerá de la progresión alcanzada por el personal

⁴⁹⁷ Como establece el art. 145.4 de la ley valenciana, el demérito podrá consistir en alguna de las siguientes medidas:

- a) La pérdida de dos grados en el sistema de carrera horizontal y la privación del derecho a ser evaluado para el ascenso de grado, por un periodo de entre dos y cuatro años.
- b) La imposibilidad de participar en procedimientos de provisión de puestos o de promoción interna, por un periodo de entre dos y cuatro años.
- c) La prohibición de ocupar puestos de jefatura, por un periodo de entre dos y cuatro años.

⁴⁹⁸ Así conforme al art. 121 de la ley valenciana se establece que:

1. Las administraciones públicas implantarán sistemas que permitan la evaluación del desempeño del personal empleado público a su servicio, mediante la valoración de la conducta profesional y la medición del rendimiento o los resultados obtenidos.
2. Los sistemas de evaluación se orientarán a la mejor gestión de las administraciones públicas, a controlar y reducir el absentismo, al progreso y desarrollo profesional y a la motivación del personal mediante su implicación en los objetivos previamente fijados por la organización, adecuándose, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos del personal empleado público.
3. Reglamentariamente se determinarán el sistema y el procedimiento para la evaluación y la composición y funcionamiento de la comisión técnica encargada de la misma, así como los efectos de su resultado sobre la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, la percepción del complemento de actividad profesional.
4. La continuidad del personal funcionario de carrera en los puestos de trabajo obtenidos por concurso, quedará vinculada al resultado de la evaluación, de acuerdo con el sistema y el procedimiento que se determine reglamentariamente, dándose audiencia a la persona interesada y a través de la correspondiente resolución motivada.

funcionario dentro del sistema de grados. Y por otro lado, en cuanto vertiente económica de la modalidad vertical de carrera, el componente «competencial», como una variable del denominado «complemento del puesto de trabajo», destinado a retribuir la dificultad técnica y la responsabilidad que concurren en los puestos de trabajo⁴⁹⁹. Habrá que esperar, también aquí, al ulterior desarrollo reglamentario para poder enjuiciar, más concretamente, las potencialidades con las que el legislador valenciano pretende retribuir la progresión alcanzada en las diferentes modalidades de carrera profesional⁵⁰⁰.

Por nuestra parte, nos corresponde finalmente abordar la modalidad vertical de carrera más propiamente. Así, junto a su vertiente económica ya reseñada, el legislador valenciano viene a subrayar las siguientes reglas

⁴⁹⁹ De esencial importancia, como califica su propia Exposición de Motivos, es el «nuevo sistema retributivo para las y los funcionarios públicos. Una de las principales novedades es la introducción de una retribución complementaria, hasta la fecha desconocida, vinculada a la carrera profesional horizontal de las funcionarias y los funcionarios públicos, se trata de una retribución periódica que no depende del desempeño de un puesto de trabajo concreto, lo que supone un profundo cambio en la estructura retributiva. En cuanto a los complementos vinculados a los puestos de trabajo, se produce una reordenación sustancial y se dota de mayor coherencia al sistema, al crearse, en sustitución de los clásicos complementos de destino y específico, el complemento de puesto de trabajo, que se articula mediante dos componentes. De una parte, el componente competencial, cuya consolidación se convierte en un indicador de la progresión de los funcionarios en la carrera vertical a través del desempeño de puestos de trabajo que llevan aparejados un determinado nivel de responsabilidad o dificultad técnica, con las consiguientes garantías; y, de otra, el componente de desempeño, destinado a retribuir las condiciones particulares de los puestos, así como el nivel de dedicación e incompatibilidad exigible para desempeñarlos. Por otra parte, se introduce un nuevo elemento en la tipología de las retribuciones complementarias, el complemento de actividad profesional, destinado a retribuir el grado de interés, iniciativa, esfuerzo con el que se desempeña el puesto y el rendimiento o resultados obtenidos, pero introduciendo un elemento de objetividad que lo distingue del anterior complemento de productividad al vincularlo a los sistemas de evaluación del desempeño que obligatoriamente deben implantarse».

⁵⁰⁰ En este sentido, destaca asimismo el complemento de la actividad profesional que viene a sustituir al anterior complemento de productividad. Como señala MANZANA LAGUARDA («Artículo 76. Retribuciones complementarias», en *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, págs. 448 y ss.): «Se trata de un concepto que dinamiza el sistema retributivo, compensando la actividad extraordinaria del funcionario, lo que potencia su incentivación, frente a lo que constituye una de las tradicionales críticas del sistema: la igualdad de retribución entre funcionarios de un mismo cuerpo, al margen de su mayor o menor eficacia. Por ello, puede afirmarse que constituye un auténtico derecho subjetivo del funcionario el que se evalúe y retribuya su productividad; sin embargo, su regulación en la LMURFP desvinculaba este complemento de cualquier proyección sobre la carrera administrativa del funcionario público; hoy, el EBEP sí que establece expresamente esta vinculación, y reconoce al empleado público el derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación; asimismo, dispone que las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal. El precepto de la Ley valenciana también vincula su percepción a la previa planificación de los objetivos que debe alcanzar la unidad administrativa y a la evaluación posterior de los resultados obtenidos».

esenciales:

1ª) Consiste en la adquisición de un mayor nivel competencial mediante la obtención definitiva de un puesto de trabajo que, conforme a su clasificación profesional, conlleve una mayor responsabilidad o dificultad técnica⁵⁰¹.

2ª) El nivel competencial alcanzado, no obstante, no se adquiere (y, por tanto, no se reconoce) hasta su ejercicio continuado durante dos años o tres con interrupción. Y no será, hasta entonces, cuando tenga derecho a percibir, además, el componente competencial del complemento del puesto de trabajo.

Este sistema de niveles «competenciales» es en el que se contextualiza, por tanto, la modalidad de carrera vertical del empleado público valenciano, por lo que para una visión más concreta del funcionamiento de esta modalidad de carrera habrá que esperar, nuevamente, a su ulterior desarrollo reglamentario⁵⁰².

⁵⁰¹ Conforme a su art. 35.3, la clasificación de los puestos de trabajo contendrá, como mínimo, los siguientes elementos: «1) Número; 2) Denominación; 3) Naturaleza jurídica; 4) Clasificación profesional en un grupo, subgrupo o agrupación profesional para los puestos funcionariales y en el respectivo grupo profesional para los puestos laborales; 5) Retribuciones complementarias asignadas al mismo; 6) Forma de provisión; 7) Adscripción orgánica; 8) Localidad; 9) Requisitos para su provisión, entre los que deberá constar necesariamente el cuerpo, agrupación profesional y, en su caso, escala correspondiente para los puestos funcionariales y la categoría profesional para los puestos laborales; 10) Funciones; 11) Méritos, en su caso; 12) Cualquier otra circunstancia relevante para su provisión en los términos previstos reglamentariamente».

⁵⁰² Cabe señalar, además, que hasta que se produzca la aprobación del desarrollo reglamentario, como así establece la Disposición Transitoria Octava de la ley valenciana, «continuará vigente el actual sistema de reconocimiento y consolidación de grado personal, así como las garantías retributivas que le son propias. Dicho desarrollo reglamentario establecerá la transposición entre el actual sistema de grado y los niveles competenciales que se fijan a su entrada en vigor».

En este punto, a juicio de SEVILLA MERINO («Disposición transitoria octava. Régimen transitorio del grado personal», *op.cit.* pág. 988): «Dada la diferencia entre el antiguo sistema vinculado al nivel de destino de los puestos de trabajo y al transcurso de un tiempo mínimo en su desempeño, la transposición no parece un sistema fácil o, al menos, no susceptible de conflictos. Quizá el legislador podía haber establecido un sistema automático de conversión de unos grados en otros, pues al no hacerlo parece que la transposición depende de una evaluación que se remite al reglamento. Pero de nuevo la duda sólo la resolverá el reglamento. Por último, sólo queda comentar el ya señalado carácter de irreversible del grado, es decir del complemento de carrera administrativa, que sólo cede o puede perderse ante las sanciones previstas en el artículo 145 de la ley. Constituye una garantía más a favor de los funcionarios y que personalmente estimo que adquiere el carácter de compensación ante el sistema de libre remoción en los puestos de libre designación, todos ellos en los niveles superiores y, por tanto, muy numerosos».

Lo que sí podemos avanzar, con carácter general también, es la forma por la que el empleado público valenciano podrá obtener aquellos puestos de trabajo de mayor responsabilidad o dificultad técnica, que le permitirán ascender en la escala de niveles que en su día se determine reglamentariamente. Esto es, a través de los que denomina como «sistemas ordinarios de provisión» (concurso y libre designación)⁵⁰³.

Efectivamente, partiendo de la diferenciación entre movilidad voluntaria y forzosa de los empleados públicos, el legislador valenciano viene a seguir planteamientos muy ligados al legislador básico. Es decir, pocas novedades introduce allí donde el legislador EBEP le otorgaba amplias potestades de configuración. No obstante, podemos reseñar, también aquí, algunas que presentan una especial incidencia en la modalidad de carrera vertical, especialmente por lo que se refiere a lo que denomina como sistemas normales de provisión.

De entrada, y a diferencia a como quedaba planteado para el acceso mediante promoción interna, el legislador valenciano viene a dejar bien claro, que más allá de ese supuesto, la adjudicación (provisional, habrá que entender) de un puesto de trabajo de adscripción indistinta, no conllevará la integración en el mismo. Como parece lógico por lo demás, ésta solo se producirá mediante su provisión definitiva por los sistemas normales de provisión⁵⁰⁴. Y ello, entendemos nosotros, con la finalidad de evitar cualquier expectativa por parte del empleado público que, por la coyuntura del momento, pueda ocupar dichos puestos de trabajo durante un periodo «anormal», es decir, más allá del periodo legalmente establecido⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Cabe subrayar que en esta materia, a diferencia de como quedaba planteada la promoción profesional del personal laboral, el art. 98 de la ley valenciana viene a establecer que: «La provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera».

⁵⁰⁴ Como deja bien claro en su art. 99.3: «La adjudicación de un puesto de trabajo clasificado para su provisión por más de un cuerpo, agrupación profesional funcional o escala, no conlleva la integración del personal funcionario en otros cuerpos, agrupaciones profesionales funcionariales o escalas distintos al que pertenezca, aunque tuviera la titulación o cumpliera todos los requisitos requeridos para ello».

⁵⁰⁵ Efectivamente, esta situación «anormal» puede suceder a través de los procedimientos de provisión que denominamos atípicos. Concretamente en los supuestos de comisión de servicios, en el denominado nombramiento provisional por mejora de empleo y en la propia

Centrándonos más propiamente en los sistemas normales de provisión, y específicamente, en las novedades que introduce el legislador valenciano ante las amplias potestades que le deja abiertas el legislador básico del EBEP, podemos reseñar, asimismo, por lo que al procedimiento de concurso se refiere, que el legislador valenciano viene a establecer, con carácter general, el periodo mínimo de permanencia de un año en el puesto de trabajo obtenido con destino definitivo para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo⁵⁰⁶.

Lo que, a mi juicio, resulta un tanto contradictorio, teniendo en cuenta que para la consolidación del nivel competencial, en la carrera vertical, ha establecido un periodo de ejercicio en el puesto de trabajo durante dos años continuados o tres interrumpidos. Y que, a mi parecer, puede introducir cierta confusión en este punto. Es decir, que un empleado público pueda presentarse y acceder, si fuera el caso, a otro puesto de trabajo, cuando a efectos de promoción profesional, aun no ha consolidado el nivel competencial del puesto de trabajo anterior en su particular carrera profesional vertical.

También nos resulta poco acertado que, entre el listado de méritos a valorar en el concurso, se sitúe en el primer lugar al criterio de la antigüedad⁵⁰⁷.

adscripción provisional que regula la ley valenciana en sus arts. 104, 105 y 107 respectivamente. En los que, con independencia de que el desempeño provisional pueda prolongarse más allá del plazo legalmente establecido, no pueden suponer la consolidación de grado personal alguno. Como así se desprende de la lectura de sus arts. 104 y 105. Y así lo señala expresamente en su art. 107 y en su Disposición Adicional Decimosexta.

En este sentido, además, se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de enero de 2003. O el propio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia de 26 de junio de 2000.

⁵⁰⁶ Este plazo mínimo de un año tiene, además, las siguientes excepciones como señala el art. 101.3 de la ley valenciana: a) En el ámbito de una misma conselleria, o de los organismos y entes dependientes de la misma; b) Cuando su puesto de trabajo haya sido amortizado u obtenido como consecuencia de un plan de empleo; c) Cuando haya sido removido o cesado del mismo por alguna de las causas previstas en esta Ley; d) Cuando se trate del primer destino definitivo obtenido tras la superación de un procedimiento de acceso.

Asimismo, como añade en su apartado 4, el personal funcionario que obtenga un puesto de trabajo por concurso «no podrá desempeñar provisionalmente en comisión de servicios otro puesto de trabajo hasta que transcurra un año de permanencia en el mismo, salvo que se de alguno de los supuestos previstos en el número anterior».

⁵⁰⁷ Así como señala el art. 100. 2 de la ley valenciana, «en los términos que se dispongan reglamentariamente, se podrán valorar, entre otros», los siguientes méritos: a) Antigüedad; b) Nivel competencial reconocido; c) Conocimiento del valenciano; d) Conocimiento de otros idiomas comunitarios; e) Posesión de más de una de las titulaciones académicas oficiales que

Como ya hemos señalado en repetidas ocasiones, para nada se contribuye a la pretendida profesionalidad del empleo público con criterios como éste. Y no llegamos a comprender que para una modalidad de carrera (horizontal), la antigüedad no aparezca, al menos de momento, entre los méritos a valorar. Y que, en cambio, para la modalidad vertical de carrera, la antigüedad se sitúe como primer criterio a tener en cuenta en el procedimiento, por excelencia, que ha de instrumentalizar este ascenso en la escala de puestos de trabajo.

A mi parecer, la raíz del problema radica en que se viene a equiparar conceptos tales como la trayectoria o la experiencia profesional con la estricta antigüedad. Cuando unos y otros, en puridad, no deberían ser equivalente. El «mero» trascurso del tiempo en un puesto de trabajo no garantiza que ese empleado haya desempeñado eficazmente las funciones atribuidas al mismo, o que con su actuación, durante ese tiempo, se hayan cumplido los objetivos requeridos por la organización. Somos conscientes, en cualquier caso, de lo arraigado que criterios como éste se encuentran en nuestra cultura administrativa, pero, sinceramente, debemos dar pasos firmes hacia la deseada profesionalidad. No compartimos, en definitiva, que este tipo de criterios se sitúen en un primer plano entre los diferentes méritos a valorar.

Al menos podemos considerar positivo que se apueste también por el concurso específico en el que se incluyen otros conocimientos y aptitudes que se podrán valorar en pruebas de carácter práctico o similares⁵⁰⁸. O que, por reseñar un último extremo, se incluya el resultado de la evaluación del desempeño como una de las circunstancias que puede provocar la remoción de un puesto de trabajo obtenido por concurso con sus respectivas garantías,

habiliten para desempeñar el puesto de trabajo; f) Resultado de la evaluación del desempeño en destinos anteriores; g) Formación; h) Actividades científicas, docentes, de investigación y publicaciones.

⁵⁰⁸ Como así establece en el art. 100.3 de la ley valenciana: «Cuando así esté establecido en la relación de puestos de trabajo o en el correspondiente instrumento de ordenación y en las correspondientes convocatorias, será aplicable el sistema de concurso específico, consistente en la valoración de, además de los méritos establecidos en el apartado 2, otros conocimientos, capacidades y aptitudes relacionados con las funciones específicas asignadas al puesto de trabajo convocado. Para su valoración, la convocatoria podrá incluir la realización de pruebas de carácter práctico, memorias, entrevistas u otros sistemas similares, sin que, en ningún caso, la puntuación a obtener por las mismas, en su conjunto, sea superior a un 45 % del total».

como ya establece el arts. 20.4 y 79 EBEP⁵⁰⁹.

No puede considerarse acertado, en cambio, que el cese en los puestos de trabajo obtenidos por libre designación sea estrictamente discrecional. Como ya apuntamos también para el caso asturiano, no compartimos que no se consideren otras variables como el trabajo efectivamente desempeñado, el logro de los resultados alcanzados o el resultado de la evaluación del desempeño, para condicionar la continuidad en ese tipo de puestos de trabajo. Como tampoco puede considerarse acertado la extensión de los puestos de trabajo que se pueden proveer por la libre designación, ya que buena parte de los puestos de trabajo aquí señalados, a mi parecer, deberían formar parte de la esfera de la dirección pública profesional. Y, por ende, reducir la libre

⁵⁰⁹ Como así establece el art. 103 de la ley valenciana:

1. El cese en los puestos de trabajo obtenidos por el sistema de libre designación tendrá carácter discrecional.

2. El personal funcionario de carrera de la administración de la Generalitat titular de un puesto de trabajo obtenido por el sistema de concurso podrá ser removido del mismo cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Por causas sobrevenidas, derivadas de la supresión o de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizada a través de su clasificación, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria.

b) Como consecuencia del resultado de la evaluación del desempeño, en los supuestos y con las garantías que reglamentariamente se determinen, y que ponga de manifiesto un cumplimiento inadecuado de las tareas atribuidas al mismo o un rendimiento insuficiente.

La remoción se efectuará previo expediente contradictorio, mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, oída la junta de personal correspondiente.

3. En los supuestos previstos en los números anteriores, las funcionarias o funcionarios de la administración de la Generalitat que cesen en su puesto de trabajo sin obtener otro por los sistemas previstos en el presente título quedarán a disposición del órgano que ostente la jefatura superior de personal donde esté adscrito dicho puesto, que deberá atribuirles el desempeño provisional de funciones correspondientes a su cuerpo, agrupación profesional funcional o escala en tanto se produzca su adscripción provisional.

Dicho personal tendrá preferencia sobre el de nuevo ingreso para ocupar un puesto correspondiente a su nivel competencial, siempre que reúna los requisitos del mismo.

4. El personal funcionario de carrera de la administración de la Generalitat que sea removido de su puesto de trabajo por alteración de su contenido o supresión del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2.a de este artículo, así como el que cese en puestos de libre designación, continuará percibiendo, hasta que sea nombrado para desempeñar otro puesto de trabajo y durante un plazo máximo de un mes, idénticas retribuciones a las que percibía hasta el referido cese o remoción, con excepción de las retribuciones complementarias previstas en los apartados c y d del artículo 76.

5. El personal funcionario de carrera de la administración de la Generalitat cesado en un puesto de libre designación o removido de un puesto de trabajo obtenido por el sistema de concurso, será adscrito provisionalmente a otro puesto de trabajo para el que reúna los requisitos, situado en la misma localidad, o en otra distinta si así fuera solicitado por la persona interesada, y cuyo componente competencial no sea inferior en más de dos niveles al que tuviera reconocido.

En caso de inexistencia de vacantes con el mencionado componente, el personal funcionario de carrera de la administración de la Generalitat será adscrito a puestos clasificados en el sucesivo nivel competencial.

No obstante lo anterior, el personal funcionario de carrera de la administración de la Generalitat tendrá derecho a percibir la cuantía asignada al nivel competencial que tenga reconocido.

designación a los puestos de trabajo de estricta confianza política (verbigracia: secretaria de los altos cargos)⁵¹⁰.

Precisamente, esta esfera de la dirección pública profesional debe ser, también aquí, objeto de nuestra atención, aunque sea de forma sucinta. Como ya tuvimos ocasión de indicar, consideramos que la función directiva constituye otro de los elementos esenciales para la profesionalización de nuestro empleo público. Inclusive apostamos por la necesidad de que existan puentes de conexión entre esta esfera directiva y la carrera profesional. Por ello, y con independencia de que en el capítulo final dejemos apuntadas nuestras sugerencias al respecto, debemos centrar nuestra atención, aprovechando el desarrollo integral al EBEP del legislador valenciano, en la figura del personal directivo público profesional de esta Comunidad Autónoma, regulada en su art. 20 y que se caracteriza por las siguientes notas:

1ª) El nombramiento (por los titulares de las consellerías, organismos autónomos y entes públicos) será por un período máximo improrrogable de dos años, para la puesta en marcha de proyectos, planes o programas concretos de duración determinada⁵¹¹.

⁵¹⁰ Así como señala el art. 102. 2 de la ley valenciana, «atendiendo a su especial responsabilidad y confianza, se proveerán por este sistema, únicamente, los siguientes puestos de trabajo:

- a) Los puestos de trabajo con el rango de subdirección general o jefatura de servicio.
- b) Los puestos de secretaría de altos cargos.
- c) Los puestos de naturaleza funcionarial que se creen como consecuencia de Acuerdo del Consell y con las características y requisitos que en el mismo se establezcan, pertenecientes a los grupos o subgrupos profesionales A1, A2, B o C1, adscritos y directamente dependientes de las subsecretarías o de las secretarías autonómicas, con funciones de asesoramiento o coordinación y que tengan la denominación de coordinador/a-asesor/a».

Asimismo, cabe destacar la nueva redacción del art. 102.1 introducida por Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (en su art. 144), que queda redactado como sigue:

El sistema de libre designación consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de las personas candidatas en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.

Las convocatorias para la provisión de puestos por libre designación incluirán los datos siguientes:

- a) Número, denominación, retribuciones complementarias vinculadas al puesto de trabajo, así como adscripción orgánica y localidad.
- b) Cuerpo o escala de adscripción, así como, en su caso, el resto de requisitos exigidos para su desempeño, según la relación de puestos de trabajo.

Anunciada la convocatoria se concederá un plazo de 10 días naturales para la presentación de solicitudes.

⁵¹¹ En este punto, hay que destacar que el art. 142 de la Ley 10/2012, ha añadido dos nuevos párrafos al referido art. 20.1 con la siguiente redacción:

2ª) Con carácter previo a la designación, se deberá acreditar formalmente, mediante la elaboración de una memoria justificativa de carácter económico y organizativo, la imposibilidad de asumir a través de la estructura orgánica y funcional existente los objetivos asignados al proyecto, plan o programa de que se trate. Además, se tendrán también en cuenta la exigencia de contar con conocimientos altamente especializados así como, en su caso, la necesidad de la coordinación de equipos o unidades administrativas.

3ª) La designación establecerá de forma expresa los objetivos temporales a conseguir, los compromisos de gestión asumidos, así como la delimitación del ámbito funcional que queda bajo su dirección.

4ª) La designación de la persona candidata atenderá a los principios de mérito y capacidad, así como a su idoneidad y experiencia profesionales en relación con las competencias, los cometidos y las funciones que tienen asignadas las administraciones públicas y la planificación y prestación del servicio público y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

5ª) El personal directivo designado, deberá presentar una memoria anual en la que dará cuenta del resultado de la gestión efectuada y de los resultados logrados en relación con los objetivos previamente fijados. Además, estará vinculado a la administración mediante un pacto de permanencia y no competencia postcontractual.

6ª) Sus retribuciones (determinadas por el Consell) estarán integradas por dos porcentajes: uno, del 60 por ciento con carácter fijo y otro, del 40 por ciento que tendrá carácter variable y estará vinculado a la consecución de los objetivos previamente establecidos para su gestión.

«El período máximo improrrogable de dos años no resultará de aplicación para el personal directivo público profesional al servicio de las instituciones sanitarias de la Conselleria de Sanidad por así exigirlo la implantación de las nuevas formas de gestión de la sanidad pública. Reglamentariamente se determinará la duración máxima aplicable a los nombramientos de este tipo de personal».

7ª) El régimen de incompatibilidades será el establecido para los altos cargos de la Administración General del Estado o, en su caso, el que pueda establecerse para los altos cargos de la Administración de la Generalitat, sin que ello suponga la consideración de alto cargo del personal directivo.

8ª) El personal funcionario de carrera que sea designado personal directivo público profesional será declarado en la situación administrativa de excedencia voluntaria automática por prestar servicios en el sector público. Por su parte, el personal laboral fijo será declarado en la situación administrativa que corresponda según el Estatuto de los Trabajadores y el convenio colectivo de aplicación.

9ª) La determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo queda excluida de la obligatoriedad de la negociación colectiva, como así establece más adelante en su artículo 154.3 c).

Éstas son, en suma, las notas que caracterizan al personal directivo público profesional valenciano. Cuanto menos ha de destacarse la importancia que el legislador valenciano ha concedido a esta materia⁵¹².

⁵¹² En este contexto, como señala PINAZO HERNANDIS («Personal directivo público profesional», en *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, págs. 153 y ss.) hay que tener en cuenta que: «Tras la entrada en vigor la LOGFPV, el artículo 19.6 del Decreto Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, contiene una somera regulación para el personal que ocupe puestos de carácter directivo en entes del Sector Público, disponiéndose que:

- La elección del personal directivo se basará en criterios de competencia, profesionalidad y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.
 - Le será de aplicación el régimen establecido en la normativa autonómica sobre declaración de bienes, derechos patrimoniales y actividades de altos cargos.
 - Le será de aplicación, en materia de incompatibilidades, la legislación autonómica, o en su defecto la legislación estatal, en materia de conflictos de intereses.
 - Estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión, medidas de austeridad y reducción de costes y control del gasto público.
 - El límite de la cuantía de las retribuciones a percibir por el personal que ocupe puestos directivos será el establecido anualmente en las respectivas leyes de presupuestos de la Generalitat para los altos cargos de la administración de la Generalitat. Excepcionalmente, por causas debidamente justificadas, y previa autorización del Consell, podrá superarse este límite hasta el importe que en cada supuesto se establezca en atención a las circunstancias que concurren en cada caso.
 - Este personal no percibirá a su cese indemnización alguna, salvo las que estén establecidas por disposición legal de derecho necesario, no pudiendo pactarse ni suscribirse cláusulas contractuales que tengan por objeto reconocer indemnizaciones o compensaciones económicas, cualesquiera que fuera su naturaleza o cuantía.
- Este apartado, como añade el autor, ha sido afectado por el artículo 26 de la Ley 10/2011, de

Y es que, en efecto, es de agradecer que hayan regulado las funciones que han de corresponder a este tipo de puestos de trabajo, el marco de evaluación, responsabilidades e incentivos, ligando incluso una parte de las retribuciones a la consecución de los objetivos marcados por la organización.

Sin embargo, no todo pueden ser aplausos sino todo lo contrario. Y, precisamente, en un punto que puede hacer «tambalearse» a todo el sistema de función directiva profesional: la designación y cese. Y es que, desde mi punto de vista, una mayor limitación debería haberse impuesto y, por ende, suprimir la posibilidad de utilizar el sistema de libre designación para estos puestos de trabajo de carácter directivo y de especial responsabilidad. Ya que, si de verdad, se quiere afrontar la articulación de una función directiva profesional, ni tan siquiera deberían ser válidas ningún tipo de cláusulas abiertas en este sentido porque el sistema extraordinario termina, en la práctica, convirtiéndose en ordinario⁵¹³.

Nuevamente vuelven a aparecer las luces aunque también las sombras, y «muy peligrosas» a mi juicio, en este camino hacia la institucionalización de la función directiva profesional. Y donde podemos observar, en mayor o menor medida, cómo las notas que caracterizaban al modelo EBEP de personal directivo («imprecisión, incongruencia y poca determinación»), vuelven a

27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012, disponiéndose ahora que, al igual que los altos cargos, los directivos del Sector Público que cesen en el desempeño de sus funciones, siempre que no accedan de forma inmediata a un puesto de trabajo público o privado, tendrán derecho a una indemnización máxima de tres mensualidades, cada una de ellas de igual importe de las que vinieran percibiendo como altos cargos. El derecho a dichas percepciones, que se satisfará mensualmente, decaerá en el momento en que, dentro del período de tres meses, ocupasen otro puesto de trabajo en el sector privado o público. Esta indemnización tiene carácter elegible u opcional al no ser acumulable a cualesquiera otras indemnizaciones por cese a las que se pueda tener derecho».

La norma, a su juicio, «lo que pretende la equiparación en cuanto a los efectos económicos al status de los altos cargos, y prohibir los blindajes de los directivos vía pacto contractual y aun cuando esta proscripción tiene sus precedentes, se enmarca ahora en las medidas para la corrección del déficit, que ha tenido su última expresión en sede de costes del personal de las Administraciones autonómicas en el Decreto-Ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana».

⁵¹³ En esta misma línea, apunta JIMÉNEZ ASENSIO («Dos instituciones innovadoras...»), *op.cit.* págs. 206 y ss.), cuando señala que la Ley valenciana regula la figura del directivo público profesional «de una forma un tanto diluida, puesto que la vincula únicamente a planes o programas de naturaleza temporal. No cabe, por tanto, recurrir al personal directivo profesional para puestos de naturaleza estructural, lo cual es condenar a esta figura a una posición marginal».

aparecer ahora aquí, en el caso del legislador valenciano⁵¹⁴.

Dicho esto, es preciso que continuemos analizando aquellas variables que también presentan especial incidencia en nuestro objeto de estudio. Nos centraremos ahora, después de este paréntesis sobre la figura directiva, en aquellos «otros sistemas de provisión de puestos de trabajo» por los que ha optado el legislador valenciano, los cuales presentan una línea de continuidad, con carácter general, con las sugerencias ofrecidas por el legislador básico del EBEP.

De esta forma, se regulan las modalidades de la comisión de servicios, la adscripción provisional, la permuta, el denominado nombramiento provisional por mejora de empleo y los traslados por motivos de salud o violencia de género (en este caso, de carácter forzoso). De éstas podemos reseñar la limitación temporal, con buena lógica, de la comisión de servicios a dos años. Así como la referencia de que el ejercicio de las funciones, durante este tiempo, no supondrán la consolidación del nivel competencial en la modalidad de carrera vertical, como así se desprende indirecta (comisión de servicios y adscripción provisional) o directamente (nombramiento provisional por mejora de empleo), de la regulación de estas adscripciones provisionales⁵¹⁵. Para todo lo demás, es decir, para conocer la determinación de los respectivos procedimientos y requisitos, habrá que esperar a su desarrollo reglamentario.

Del mismo modo, tomando el testigo de los apartados segundo y tercero

⁵¹⁴ Hay que tener en cuenta también que el art. 148 de la Ley 10/2012, ha añadido una nueva Disposición adicional vigésimo tercera («Puestos con rango de subdirección general o jefatura de servicio»), con la siguiente redacción:

«A los efectos de lo establecido en esta ley solo se considera que un puesto tiene rango de subdirección general o jefatura de servicio, cuando el mismo viene expresamente establecido en la norma organizativa de la conselleria u organismo a que esté adscrito el puesto.

Estos puestos de trabajo no podrán depender jerárquicamente de otros del mismo rango.

Todo ello sin perjuicio de la denominación y dependencia jerárquica de los puestos de trabajo de cuerpos de administración especial creados por ley, que tengan asignado tal rango y dependencia jerárquica y que se continuarán rigiendo por lo dispuesto en las disposiciones legales y reglamentarias específicas aplicables a dichos puestos de trabajo».

⁵¹⁵ En este último supuesto, así se señala expresamente en el art. 107.5 de la ley valenciana: «El ejercicio de funciones por el procedimiento de mejora de empleo no supondrá consolidación de derecho alguno de carácter retributivo o en la promoción profesional, excepto los referentes al perfeccionamiento de trienios en el grupo o subgrupo de clasificación profesional del cuerpo o escala en el que haya sido nombrado».

del art. 81 EBEP, el legislador valenciano ha optado por regular las modalidades de movilidad forzosa de la comisión de servicios, reasignación de efectivos y adscripción temporal, limitando, en este caso, la duración máxima de la comisión de servicios forzosa y la adscripción temporal a un año, prorrogable por otro más, en el caso de este último supuesto⁵¹⁶.

Finalmente, por lo que respecta a la modalidad de movilidad interadministrativa, poco o nada podemos reseñar. El legislador valenciano se limita a remitirse a las reglas e instrumentos básicos del EBEP, sin tan siquiera recoger, como hace el legislador asturiano, la garantía del puesto de trabajo en caso de cese o supresión. Llegando, incluso, a supeditar este tipo de movilidad a los requisitos y condiciones de las relaciones de puestos de trabajo, que entendemos deberán estar inspirados en las medidas que se aprueben en el seno de la Conferencia Sectorial o instrumento similar. Y no en criterios, como ha venido sucediendo en la práctica, que puedan limitar esta movilidad de personal entre Administraciones Públicas⁵¹⁷.

De esta forma, concluimos con las valoraciones acerca de las diferentes modalidades de carrera profesional, así como de las diferentes variables con incidencia en este instituto jurídico que nos presenta el legislador valenciano, pues, en definitiva, poco más podemos entrar a valorar hasta que no se produzca el correspondiente desarrollo reglamentario, tan necesario en este modelo, como hemos venido subrayando.

⁵¹⁶ Por lo que respecta a la reasignación de efectivos, su regulación también presenta, con carácter general, los rasgos que tradicionalmente han caracterizado a este procedimiento. Ordenado en base al correspondiente plan de empleo, con sus diferentes fases. Y en el que se establecen las garantías jurídicas que el art. 81.2 EBEP obliga a respetar (retribuciones, condiciones esenciales de trabajo e indemnizaciones correspondientes en caso de cambio de residencia). Como así se desprende del art. 111 de la ley valenciana.

⁵¹⁷ Estas son las reglas que dedica el legislador valenciano para la movilidad interadministrativa, en su art. 113:

1. De acuerdo con el principio de reciprocidad y de conformidad con lo dispuesto en la legislación básica del Estado, así como en los convenios de conferencia sectorial u otros instrumentos de colaboración que puedan ser suscritos, el personal funcionario podrá acceder a puestos de trabajo de otras administraciones públicas, de acuerdo con los requisitos y condiciones que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo.
2. Los puestos de trabajo susceptibles de provisión por personal funcionario de carrera de otras administraciones públicas se cubrirán por los distintos sistemas de provisión vigentes, con los efectos que legal y reglamentariamente se establezcan.
3. En el marco de los acuerdos que se puedan suscribir entre administraciones públicas con el fin de facilitar la movilidad del personal de las mismas, se tendrá especial consideración a los supuestos de movilidad geográfica de las empleadas públicas víctimas de violencia de género.

2.3. El modelo de Castilla-La Mancha.

Nos referimos, finalmente, a la última de las Comunidades Autónomas que, por el momento, ha desarrollado los planteamientos que subyacen en el EBEP en su respectiva norma de empleo público. En este caso también de forma integral, a través de su Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha. Una ley cuya aprobación, dicho sea de paso, no ha estado exenta de polémica⁵¹⁸.

En cualquier caso, más allá de las eventuales reformas que puedan derivarse en el futuro, lo que nos corresponde a nosotros ahora es examinar, concretamente, las modalidades de carrera profesional que el legislador manchego ha querido impulsar en el conjunto de sus Administraciones Públicas (incluyendo, como es lógico, a la Administración Local), así como las diferentes variables que inciden en este instituto jurídico. Especialmente, en aquellos extremos en los que el legislador básico ha concedido amplios márgenes de regulación⁵¹⁹.

⁵¹⁸ Como así viene a confirmar, recientemente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 10 de febrero de 2012 cuando señala que: «La ilegalidad cometida a nuestro juicio alcanza el rango de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.e de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común, dada la grosería y gravedad de las infracciones procedimentales producidas, pues no sólo se incorporan informes de manera ilegal y se altera el tenor del texto, sino que ello supone, justamente, que el texto real no fue sometido al informe del Consejo Consultivo, y la ausencia de este trámite de consulta al Consejo Consultivo supone nulidad de pleno derecho según la doctrina jurisprudencial más clásica».

De esta forma, aunque la nulidad de pleno derecho solo afecta al Acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de 14 de diciembre de 2010, por el cual se ordenó la remisión a las Cortes de Castilla-La Mancha del Proyecto de Ley de Empleo Público, se ha publicado en diversos medios de comunicación (Verbigracia: véase el Diario Expansión de 23 de febrero de 2012), la intención del actual Gobierno de esta Comunidad de reformar la referida ley de empleo público.

De hecho, aunque fundamentada en la actual coyuntura económica, ya se ha producido la modificación de su Disposición Adicional Séptima (en materia retributiva) a través de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha. Y la derogación de los artículos 68. 7, 69. 3, 70. 7, 72. 2 y 115. 5 (en materia de provisión de puestos de trabajo, movilidad y situaciones administrativas), a través de la Ley 6/2012, de 2 de agosto, de acompañamiento de la Ley 1/2012. Preceptos, sobre los cuáles, trataremos más adelante.

⁵¹⁹ Para un estudio integral de la ley manchega puede consultarse el número monográfico *El empleo público en Castilla-La Mancha* (Dir. Josefa Cantero Martínez) de la Revista Jurídica Castilla-La Mancha, N° 50, 2011.

Desde esta perspectiva, hemos de resaltar un primer punto que nos llama especialmente la atención. Nos referimos al ámbito subjetivo en el que esta ley autonómica despliega sus efectos. Es decir, si hacemos una vista panorámica al articulado de la Ley, podemos comprobar que el legislador manchego apenas hace una referencia expresa al personal laboral⁵²⁰.

Lo que nos plantea, ya de entrada, varios interrogantes. Si atendemos al tenor literal del precepto dedicado al ámbito de aplicación (art. 2), podemos entender que el personal laboral se rige por la legislación laboral y demás normas convencionales aplicables, así como por los preceptos de esta Ley (y del EBEP, indica) que así lo dispongan. El problema que se nos plantea, sin embargo, es que no encontramos una referencia expresa hacia este personal no sólo en materia de carrera profesional sino, con carácter general, en el conjunto de Títulos y Capítulos en los que esta Ley se estructura. ¿Podemos entender entonces que el sistema de fuentes aplicable al personal laboral es el mismo que el establecido en el EBEP?. ¿O es que el legislador manchego se remite por completo al Estatuto de los Trabajadores y a lo que se establezca en los convenios colectivos?. Incluso podríamos plantearnos, ¿es que el legislador manchego ha materializado, por sí solo, la relación laboral especial de empleo público?.

La verdad es que no llegamos a entender esta contradicción y omisión del legislador manchego. Y aunque lo más lógico, a mi juicio, sería entender que sigue los planteamientos del legislador básico, no entendemos por qué no hace una referencia expresa a este personal en los diferentes Capítulos de la Ley, como sí hace el legislador del EBEP y los legisladores asturiano y valenciano.

En cualquier caso, y entendiendo que sigue en este punto los

⁵²⁰ Una de las pocas referencias expresas la podemos encontrar, junto a algunas disposiciones adicionales y transitorias, en su art. 2. En el que tras señalar en su apartado 1 que esta Ley se aplica «en lo que proceda» al personal laboral. Su apartado 5 nos concreta lo siguiente: «El personal laboral de las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y de esta Ley que así lo dispongan».

planteamientos del legislador básico, nos corresponde entrar ya a examinar las modalidades de carrera profesional planteadas por el legislador manchego. En este sentido, y partiendo de la misma definición del art. 16.2 del EBEP, se establece también la posibilidad de aplicar alguna o algunas de las siguientes modalidades, a saber: carrera vertical, carrera horizontal, promoción interna vertical y promoción interna horizontal⁵²¹.

Como podemos comprobar, el legislador manchego sigue *a priori* los mismos planteamientos del legislador básico del EBEP. Es decir, se decanta abiertamente por cualquiera de estas cuatro modalidades, sin establecer, en principio, preferencia por alguna de ellas (como hace el legislador asturiano). Estableciendo, además, la posibilidad de simultanear las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

Sin embargo, también incorpora novedades reseñables. En el mismo sentido que el legislador valenciano, al incorporar una quinta (o sexta, si se prefiere así) posibilidad de carrera, a modo de promoción interna mixta, aunque sin utilizar dicha denominación. Lo hace, en este supuesto, mediante los denominados itinerarios profesionales.

Siendo cierto lo anterior, cabe puntualizar, como veremos seguidamente, que el grado de precisión del legislador manchego es mayor que el planteado por el legislador valenciano. Es decir, se establecen una serie de reglas

⁵²¹ Como señala PALOMAR OLMEDA («Derechos, deberes y Código de Conducta. Especial referencia a la carrera profesional y a la formación», *op.cit.*, págs. 250-251): «Esta regulación debe ser considerada especialmente acertada porque deja a cada organización el señalamiento del sistema de carrera que considera que es más conveniente para los intereses y su propia forma de estructuración y permite deshacer uno de las interpretaciones más complejas que se han introducido entre nosotros y que vendría a indicar que la denominada carrera horizontal no es disponible y se convierte en una determinación obligatoria para el conjunto de las organizaciones. La dicción literal del EBEP y, en el ámbito que ahora se analiza, la propia LEPCLM, deshace cualquier duda interpretativa. Es la respectiva Administración la que determina el modelo de carrera y lo hace de forma aislada o simultanea lo que implica, por tanto, que ni siquiera tiene que ser uniforme para el conjunto de los empleados públicos de una organización que por sus propias características y la forma de sus respectivos trayectos en el ámbito de una organización pueden tener sistemas de carrera diferenciados. La LEPCLM se sitúa, así, en la ortodoxia más razonable de cara a la implementación del modelo de carrera solo hace falta que la gestión de dicha implementación sea consecuente con el marco de competencias y no acabe –como tantas veces– abducida por un uniformismo ciertamente paralizante».

esenciales que nos permiten vislumbrar los rasgos principales de las diferentes modalidades de carrera, para que, posteriormente, entre en juego el correspondiente desarrollo reglamentario que ha de concretar las especificidades propias de cada ámbito de las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha.

Desde esta perspectiva, hay que reseñar asimismo como otro punto importante a tener en cuenta antes de entrar a analizar propiamente las diferentes modalidades de carrera aquí planteadas. Así, como destaca expresamente en su Exposición de Motivos, se viene a establecer un nuevo modelo de ordenación en cuerpos que difiere «sensiblemente» de su modelo anterior.

De esta forma, se pasa de la existencia de un único cuerpo en la mayoría de los grupos de clasificación profesional, a la creación de un sistema en el que se busca «una mejora en la profesionalización y especialización del personal, que afectará no solo a la selección, sino a la carrera y promoción profesionales, que se desarrollarán a través de los cuerpos que se han considerado estrictamente necesarios, otorgándose un papel más relevante a las áreas de especialización, con el fin de lograr que la progresión de los funcionarios se efectúe a través de los itinerarios que mejor se adapten a sus competencias, formación, y trayectoria profesional»⁵²².

Así, dentro de los Grupos de Clasificación ya establecidos por el EBEP, el legislador manchego viene a concretar los diferentes cuerpos (con sus específicas funciones y requisitos de acceso) en los que se agrupa esta

⁵²² Como indica CANTERO MARTÍNEZ («Estructura y ordenación del empleo público en las Administraciones de Castilla-La Mancha», *op.cit.*, pág. 65): «Supuestamente, y tal como se recoge en la Exposición de Motivos de esta Ley, la nueva regulación que se instaura de la estructura del empleo público se centra en la evolución que previsible y razonablemente debería experimentar la ordenación del personal a medio plazo, por lo que se establecen diversas medidas que favorecen particularmente la promoción desde los cuerpos creados en los subgrupos inferiores a los cuerpos análogos de los subgrupos superiores de los grupos de titulación A y C, sin perjuicio de tener también en cuenta las demás modalidades de promoción entre subgrupos. Esta decisión del legislador va a condicionar notablemente el resto de medidas peculiares que se establecen en la nueva norma, algunas de ellas de dudosa constitucionalidad. Así ocurre, por ejemplo, con la posibilidad de acceder a los cuerpos de los grupos superiores mediante un mero concurso de méritos o con las posibilidades de movilidad y fluidez continua entre algunos cuerpos del grupo A de titulación que posibilita la Ley. Después nos referiremos a ello con mayor detalle».

Administración autonómica⁵²³, dejando abierta, además, la posibilidad de que esta agrupación de cuerpos pueda trasladarse también al ámbito de la Administración Local⁵²⁴.

Junto a este nuevo modelo de ordenación de cuerpos, hay que tener en cuenta, asimismo, la existencia de las áreas y subáreas de especialización en que se agrupan los puestos de trabajo en función de sus características a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo (y otros instrumentos de gestión que las complementen)⁵²⁵. Para permitir, como establece en su art. 22, la ordenación de «la selección, la formación, la carrera profesional o la movilidad, así como para garantizar una mayor especialización profesional».

⁵²³ De la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como de sus entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes, del Consejo Consultivo y del Consejo Económico y Social (art. 27).

Con carácter general, como establece su art. 35, los puestos de trabajo estarán adscritos a un único cuerpo o escala, de acuerdo con sus funciones y características. Solo excepcionalmente, los puestos de trabajo pueden estar adscritos a varios cuerpos o escalas cuando las funciones atribuidas a aquellos pertenezcan a la misma agrupación de puestos o cuando dichas funciones y las capacidades o requisitos necesarios para su desempeño sean compartidas por varios cuerpos o escalas. Todo ello, además, se realizará a través de la relación de puestos de trabajo (así como de otros instrumentos complementarios que establece en sus arts. 23 a 25). Por su parte, como señala en su art. 36.2, este acceso extraordinario a los cuerpos o escalas se realiza por integración, que se produce en los siguientes supuestos:

- 1) Por creación, modificación o supresión de cuerpos o escalas. En este supuesto la norma de creación, modificación o supresión de un cuerpo o escala debe determinar el régimen de integración del personal funcionario afectado. En todo caso, la integración extingue el vínculo con el cuerpo o escala de origen y absorbe los derechos que el personal funcionario afectado pudiera tener en el mismo.
- 2) Por procesos de transferencia o delegación de competencias.

⁵²⁴ Como así establece en su art. 34:

«1. El personal funcionario de las Administraciones de las entidades locales de Castilla-La Mancha se agrupa de acuerdo con lo previsto en la legislación de régimen local.
2. Con objeto de facilitar la movilidad interadministrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el personal funcionario de las Administraciones de las entidades locales de Castilla-La Mancha podrá agruparse de forma similar a la prevista para la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha».

⁵²⁵ Como establece en su art. 25. 2, los instrumentos complementarios de gestión del empleo público pueden contener, entre otros, los siguientes datos:

- 1) Los méritos específicos que deban valorarse en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.
- 2) La descripción de las funciones del puesto de trabajo.
- 3) Los perfiles de competencias requeridos o adecuados para el desempeño del puesto de trabajo o de las agrupaciones de puestos.
- 4) Las agrupaciones de puestos de trabajo.
- 5) Los servicios o unidades de adscripción o localización de los puestos de trabajo.

Asimismo, como establece en su art. 85. 4, podrá establecerse los factores que determinan la fijación de la cuantía del complemento de puesto de trabajo.

En el caso de que no fueran creados estos instrumentos de gestión complementarios, las correspondientes relaciones de puestos de trabajo deben incluir necesariamente la descripción de las funciones del puesto y su agrupación en áreas y subáreas de especialización.

Partiendo, por tanto, de esta estructuración del empleo público, nos corresponde, ahora sí, centrarnos más propiamente en las diferentes modalidades de carrera profesional que el legislador manchego viene a plantear al conjunto de sus Administraciones Públicas. Vayamos por partes.

En primer lugar, por lo que respecta a la modalidad de carrera vertical, son pocas las reglas esenciales que el legislador manchego nos proporciona. Es decir, más allá de aquella definición del ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión, únicamente viene a establecer como regla esencial para el conjunto de sus Administraciones Públicas que serán éstas las que establecerán los niveles en que se estructuran sus puestos de trabajo. Esta estructura deberá reducirse «a los estrictamente necesarios para mantener una estructura jerárquica y de responsabilidad adecuadas» (art. 63)⁵²⁶.

A mi juicio, las reglas aquí contenidas son acertadas. En efecto, entendemos como parámetro más lógico que sea cada Administración la que determine los niveles en que se estructura sus propios puestos de trabajo, y que esta estructuración esté dirigida hacia la mayor racionalidad posible, en función de la dimensión de cada organización y las actividades allí desarrolladas. Debe tenerse en cuenta también aquí la delimitación de las funciones que, de forma concisa, el legislador manchego ha establecido para cada cuerpo de los diferentes Grupos de Clasificación. Que lógicamente ha de guiar la estructuración de los niveles de los puestos de trabajo. Y que, como sabemos, deja abierta la posibilidad de trasladar esta ordenación de la actividad profesional al ámbito de la Administración Local.

Dicho esto, poco más podemos discernir sobre esta primera modalidad

⁵²⁶ Esta regla ha de conectarse con lo establecido en su art. 21:

«1. El puesto de trabajo es la unidad básica de la estructura del empleo público. Está constituido por el conjunto de funciones que deben ser ejercidas por una persona mediante la realización de tareas que las satisfagan.

2. El puesto de trabajo puede disponer de una o más plazas.

3. Con la finalidad de promover el desarrollo profesional del personal empleado público, los puestos de trabajo se diseñarán con la mayor amplitud horizontal y vertical posible de acuerdo con las competencias exigibles».

de carrera, sobre sus reglas esenciales, por lo que deberíamos trasladarnos a los instrumentos por los que se va a materializar el ascenso en la estructura de puestos. Esto es, los procedimientos de provisión, centrándonos especialmente en las novedades que el legislador manchego ha incorporado a los planteamientos ya establecidos por el legislador básico del EBEP.

Ahora bien, antes de entrar a valorar las novedades en estos procedimientos de provisión, no podemos perder de vista una Disposición Transitoria que el legislador manchego ha querido establecer. Y que, a mi juicio, viene a desmontar la idea inicial que apuntábamos más arriba. En efecto, la lectura de esta Disposición Transitoria Séptima nos hace deducir fácilmente la preferencia por una futura universalización de la carrera horizontal, al menos en el ámbito de la Administración autonómica.

Y es que en la referida Disposición, se viene a establecer un régimen transitorio de consolidación de grado personal para los funcionarios de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (y las entidades públicas dependientes de la misma) «hasta que se proceda a la implantación de la carrera profesional horizontal»⁵²⁷.

Lo que está claro, en cualquier caso, es que el grado personal en el ámbito de esta Administración autonómica tiene fecha de caducidad, cuando se apruebe el respectivo Decreto que desarrolle la modalidad horizontal de carrera⁵²⁸. Y que hasta que esto suceda, es decir, «hasta que en cada Administración pública de Castilla-La Mancha se proceda a la implantación de la carrera profesional horizontal», los puestos de trabajo se clasifican en «treinta niveles»⁵²⁹.

⁵²⁷ En el resto de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha, como señala el apartado 1 de la referida Disposición, el personal funcionario de carrera «podrá continuar adquiriendo grados personales en los términos previstos en esta disposición transitoria».

⁵²⁸ Como así se deduce del apartado 1 de su Disposición Final Undécima: «En la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma se regulará, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, un sistema de carrera profesional horizontal».

⁵²⁹ Lo único que deja claro el apartado 2 de la Disposición Transitoria Séptima es que: «Los intervalos de los niveles de puestos de trabajo que corresponden a cada cuerpo o escala, de acuerdo con el subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupos, serán los que determine el órgano de gobierno de la correspondiente

Pero es que, además, si hacemos una lectura de esta «controvertida» disposición, y de las reglas ahí contenidas, podemos observar que presentan una gran similitud, en mayor o menor medida, a la idea original de la LMRFP en materia de garantías jurídicas⁵³⁰.

Administración. En ningún caso el personal funcionario podrá obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupos, en el que figure clasificado su cuerpo o escala».

A juicio de GARCÍA-VELASCO GARCÍA («La provisión de puestos de trabajo y la movilidad», *op.cit.*, pág. 186): «Esta reducción estructural se concretará reglamentariamente, pero no es aventurado pensar que de los treinta niveles actuales, vigentes hasta que se implante la carrera horizontal, mientras se mantenga el sistema actual de carrera basado en el grado consolidado (disposición transitoria séptima de la ley), si se atiende a las necesidades jerárquicas de la Administración, probablemente no son precisos más de cuatro niveles en el grupo A, y dos en el grupo C, incluidos en ambos casos los niveles básicos atribuibles a los puestos de entrada».

⁵³⁰ Como así se desprende de los apartados 3 a 8 de la Disposición Transitoria Séptima de la ley manchega:

«3. El personal funcionario de carrera adquirirá un grado personal por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, con excepción de lo dispuesto en el apartado 7, cualquiera que fuera el sistema de provisión.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el personal funcionario de carrera que obtenga un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidará cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyese, sin que en ningún caso pueda superar el correspondiente al del puesto desempeñado, ni el intervalo de niveles correspondiente a su cuerpo o escala.

4. El personal funcionario de carrera consolidará necesariamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo, salvo que con carácter voluntario pase a desempeñar un puesto de nivel inferior, en cuyo caso consolidará el correspondiente a este último.

5. Si durante el tiempo en que se desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado.

6. Cuando se obtenga destino de nivel superior al del grado en proceso de consolidación, el tiempo de servicios prestados en aquel será computado para la referida consolidación.

Cuando se obtenga destino de nivel inferior al del grado en proceso de consolidación, el tiempo de servicios prestados en puestos de nivel superior podrá computarse, a instancia del personal funcionario, para la consolidación del grado correspondiente a aquel.

7. Una vez consolidado el grado inicial y sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 3, el tiempo prestado en comisión de servicios será computable para consolidar el grado correspondiente al puesto desempeñado siempre que se obtenga con carácter definitivo dicho puesto u otro de igual o superior nivel.

Si el puesto obtenido con carácter definitivo fuera de nivel inferior al del desempeñado en comisión y superior al del grado consolidado, el tiempo de desempeño en esta situación se computará para la consolidación del grado correspondiente al nivel del puesto obtenido.

En los casos previstos en los dos párrafos anteriores, la consolidación del grado personal tendrá efectos en la fecha en que se completen los dos años continuados o tres con interrupción de desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente.

No se computará el tiempo de desempeño en comisión de servicios cuando el puesto fuera de nivel inferior al correspondiente al grado en proceso de consolidación.

Las previsiones contenidas en este apartado serán de aplicación asimismo cuando se desempeñe un puesto en adscripción provisional.

8. El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de adquisición del grado personal, como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que durante el tiempo de permanencia en dicha situación se

Lo que nos hace plantearnos, asimismo, la siguiente pregunta: ¿qué pasará con las garantías jurídicas reseñadas a partir de entonces?, es decir, cuando llegue el día en que se desarrolle la modalidad horizontal de carrera. ¿Ya no existirá el grado personal, ni las garantías jurídicas y, por ende, desaparecerá la modalidad de carrera vertical?. ¿Se va a producir una universalización de la carrera horizontal en todas y cada una de las Administraciones de Castilla-La Mancha?. Son muchos los interrogantes, como pueden comprobar, los que nos vienen a la cabeza. Y la verdad es que, a mi parecer, el legislador manchego ha creado mucha incertidumbre en este punto⁵³¹.

hubiera obtenido».

⁵³¹ A estas cuestiones, como señala CASTILLO BLANCO («El sistema salarial en la ley de empleo público de Castilla-La Mancha», *op.cit.*, págs. 303-304), «responden tres Disposiciones transitorias en la Ley de Castilla-La Mancha. La primera de ellas, la décima, viene a reproducir lo previsto en el EBEP estableciendo, ahora sí, la previsión de un complemento personal transitorio por las diferencias que pudiera producirse y cuya virtud esencial, precisamente, es esa, es decir, clarificar y aclarar qué ha de entenderse por éste (a que retribuciones afecta, cómo se absorbe, qué es y que no es una mejora retributiva, etc.). Pero, además, la norma contempla previsiones específicas respecto de dos puntos esenciales que son los que específicamente quedan afectados por la entrada en vigor del nuevo régimen salarial: los trienios y las retribuciones complementarias mientras tanto se produce la implementación del nuevo sistema retributivo».

En materia de retribuciones complementarias, como indica el autor, «la Disposición transitoria duodécima regula el régimen transitorio de estas percepciones salariales. Dispone, de esta manera, que el régimen transitorio será el siguiente:

- Hasta que en cada Administración pública de Castilla-La Mancha se proceda a la implantación de la carrera profesional horizontal, el personal funcionario de carrera no percibirá las retribuciones complementarias previstas en los apartados 3 y 4 del artículo 85. En su lugar, seguirá percibiendo los siguientes conceptos retributivos: el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe; el complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo. Estos conceptos retributivos seguirán teniendo la consideración de retribuciones complementarias.

- No obstante lo previsto en el apartado 1.a), el personal funcionario de carrera tendrá derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe, a percibir al menos el complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal. Asimismo, el personal funcionario de carrera tendrá derecho a percibir el complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal en los casos previstos en el artículo 88.

- Durante el tiempo en que el personal funcionario de carrera siga percibiendo los conceptos retributivos previstos en el apartado 1, las referencias al complemento de puesto de trabajo que se hacen en los artículos 23.3.g), 68.7, 69.3, 70.7, 72, 88 y 115.5 y en la disposición adicional octava se entenderán hechas al complemento específico.

Asimismo, las referencias al complemento de puesto de trabajo que se hacen en los artículos 73.1, 74.5, 77.2, 78.5, 83.3, 85.2, 87 y 92 y en la disposición adicional séptima se entenderán hechas al complemento específico y al complemento de destino, teniendo en cuenta, en su caso, lo previsto en el apartado 2. Las remisiones al artículo 85.4 contenidas en el artículo 89.1 y en las disposiciones adicionales cuarta y undécima se entenderán efectuadas al apartado 1 de esta disposición transitoria».

En cualquier caso, a mi juicio, lo más razonable sería entender que la modalidad de carrera vertical seguirá subsistiendo allí donde no se decida implantar la modalidad horizontal. Y es que, en efecto, más allá de esta Disposición Transitoria, el legislador manchego viene a seguir los mismos planteamientos del legislador básico. Es decir, que la elección por una u otra modalidad es una decisión de cada organización en función de su propia estructura y dimensión, por lo que a mi parecer, la transitoriedad de esta Disposición terminará «convalidándose» a través de la correspondiente norma reglamentaria que desarrolle la modalidad de carrera vertical, allí donde ésta se haya decidido implantar⁵³².

Desde estos planteamientos, nos corresponde centrarnos ahora en los procedimientos de provisión por los que va a discurrir los ascensos en la estructura de puestos de trabajo de cada organización. Especialmente en aquellas novedades que nos presenta el legislador manchego para el conjunto de sus Administraciones Públicas.

En este punto, el legislador manchego viene a establecer junto a los procedimientos normales de provisión (concurso y libre designación), otros procedimientos que hemos venido denominando como «atípicos». Es decir, la redistribución de efectivos, la comisión de servicios, la adscripción provisional, la movilidad por motivos de salud o por causa de violencia de género y la permuta. Se siguen, con carácter general, planteamientos similares a los del legislador básico y valenciano⁵³³.

⁵³² Para otros autores en cambio (JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Dos instituciones innovadoras...», *op.cit.*, pág. 220), este régimen transitorio del grado personal «da indicios de que el nuevo modelo de carrera horizontal eliminará el grado personal (disposición transitoria séptima)».

⁵³³ Como novedades reseñables en estos otros procedimientos de provisión podemos señalar la limitación temporal de la comisión de servicios y la adscripción provisional a dos años, si la forma de provisión es el concurso, y seis meses, si la forma de provisión es la libre designación (arts. 74 y 75).

También puede reseñarse la denominada atribución temporal de funciones de su art. 81. Para los supuestos excepcionales de funciones especiales «que no estén asignadas a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, o para la realización de tareas que, por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal funcionario que desempeñe con carácter permanente los puestos de trabajo que tengan asignadas dichas tareas».

En cuanto a la movilidad interadministrativa, de forma similar al legislador valenciano, se remite a medidas que se adopten en los convenios de colaboración (art. 82).

No obstante, sí podemos reseñar algunas novedades con respecto al EBEP. En este sentido, por lo que se refiere al procedimiento más normal de provisión, el legislador manchego viene a diferenciar entre concursos generales o singularizados. La diferenciación de estos últimos estriba en la particularidad de que se traten de puestos de trabajo que requieran «una provisión especializada por ser necesaria la valoración de méritos o requisitos específicos o la apreciación de capacidades y aptitudes que no sean exigibles en otros puestos similares del mismo cuerpo, escala o agrupación de puestos de trabajo» (art. 68.3).

Junto a esta diferenciación, viene a establecer el requisito general de permanecer un mínimo de dos años en cada puesto de trabajo obtenido con carácter definitivo para poder participar en los concursos de provisión. Esta regla general presenta, no obstante, dos tipos de excepciones que pueden hacer reducir o aumentar la exigencia de permanencia. Así como primer tipo de excepción, el plazo de dos años puede ser inferior en el supuesto de que no se encuentre adscrito con carácter definitivo a un puesto de trabajo o cuando concurse a un puesto en una localidad distinta a la que esté destinado. *A sensu contrario*, en aras de la pretendida especialización que el legislador manchego desea trasladar en el conjunto de sus Administraciones Públicas, viene a establecer la posibilidad de aumentar el referido plazo de dos años en determinados ámbitos y agrupaciones de puestos de trabajo o por otras circunstancias derivadas de los instrumentos de planificación⁵³⁴.

Entre los méritos a valorar en este procedimiento se sitúa, con buena lógica a mi juicio, los resultados de la evaluación del desempeño como un

⁵³⁴ Así como señala concretamente en el apartado c) de su art. 17.4, los planes generales de ordenación del empleo público y los programas específicos pueden incluir «medidas de movilidad, entre las cuales podrán figurar la suspensión de incorporaciones de personal a un determinado ámbito, la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de los ámbitos que se determinen o el establecimiento de reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria cuando se considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos».

En este orden de excepciones al plazo de permanencia de dos años hay que tener en cuenta asimismo que el personal funcionario de carrera que se encuentre en alguna de las excedencias previstas en esta Ley debe haber cumplido, además, el tiempo mínimo de permanencia establecido en cada caso (art. 68.4).

parámetro esencial que ha de condicionar la obtención (y la remoción) de un puesto de trabajo⁵³⁵.

Por lo que respecta a la libre designación, si bien es cierto que puede considerarse plausible que se haya delimitado los puestos de trabajo que se pueden proveer por este procedimiento⁵³⁶, no podemos considerar acertado, en cambio, que el cese en este tipo de puestos de trabajo sea estrictamente discrecional, sin considerar otras variables como el trabajo desarrollado, los resultados alcanzados o el resultado de la evaluación del desempeño. A mi parecer, buena parte de los puestos reseñados deberían ubicarse en la esfera de la dirección pública profesional.

Precisamente, esta esfera de la dirección pública profesional debe ser

⁵³⁵ Como establece el apartado 8 de su art. 68, únicamente pueden tenerse en cuenta los méritos previstos en la correspondiente convocatoria, entre los que deben figurar «los resultados de la evaluación del desempeño. También pueden valorarse, entre otros, la experiencia en puestos de naturaleza similar o de la misma área o subárea de especialización o de cualquier otra agrupación de las previstas en el artículo 22.1, el nivel del puesto de trabajo, en su caso, los cursos de formación y perfeccionamiento, la antigüedad, la permanencia en el puesto de trabajo, así como aquellos otros méritos que, no constituyendo un requisito para el desempeño del puesto y figurando en la relación de puestos de trabajo o en los instrumentos complementarios de gestión del empleo público a que se refiere el artículo 25, tengan relación directa con las funciones y tareas a desempeñar en el puesto de trabajo convocado, como las titulaciones académicas, el conocimiento de idiomas o la actividad docente o investigadora. Asimismo, en los términos que se establezcan reglamentariamente, también podrán valorarse circunstancias relacionadas con la conciliación de la vida laboral, personal y familiar».

Además, para valorar la adecuación de las personas candidatas al puesto de trabajo, «se pueden utilizar alguno o algunos de los siguientes instrumentos: pruebas de conocimiento, elaboración de proyectos o memorias, pruebas de aptitud y de capacidades cognitivas, pruebas psicométricas, ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de destrezas o entrevista» (art. 68.9).

Por su parte, la remoción de un puesto de trabajo obtenido por concurso puede producirse «como consecuencia de unos resultados de la evaluación del desempeño en dicho puesto que evidencien un rendimiento insuficiente que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto» (art. 69). En este caso así como en los de «cese en un puesto obtenido por libre designación, supresión de un puesto de trabajo o plaza o reingreso al servicio activo procedente de la situación de servicios especiales y a la que se haya accedido desde la situación de servicio activo o desde una situación que conlleva reserva de la plaza, se encomendarán al personal funcionario de carrera afectado, en tanto en cuanto no sea asignado a un puesto de trabajo, tareas adecuadas a su cuerpo o escala» (art. 76.3).

⁵³⁶ Conforme a su art. 70.2, solo se pueden proveer por el procedimiento de libre designación los siguientes puestos de trabajo:

- a) Las jefaturas de las unidades administrativas y los puestos de asesoramiento técnico especialmente cualificado que dependan directa e inmediatamente de las personas titulares de los órganos directivos, de apoyo o asimilados o del personal directivo profesional.
- b) Los puestos de dirección de centros que, por sus especiales características, así se determinen en las relaciones de puestos de trabajo.
- c) Los de secretaría personal.
- d) Los puestos de los gabinetes, cuando estén reservados a personal funcionario.

también centro de nuestra atención, aunque sea brevemente, ya que se hace necesario conectar esta esfera directiva con la carrera profesional. Dos instituciones que, junto a la evaluación del desempeño, se configuran como elementos esenciales para la profesionalización de nuestro modelo de empleo público.

En este sentido, al igual que hicimos en el modelo valenciano, podríamos sintetizar las siguientes notas que caracterizan al personal directivo de Castilla-La Mancha (arts. 13, 14 y 15):

1ª. Se considera personal directivo profesional a quien, bajo la dependencia de los órganos que se determinen reglamentariamente por la respectiva Administración, asume, con un alto nivel de autonomía, la gerencia profesional de programas o políticas públicas y la responsabilidad del cumplimiento de sus objetivos. Entre sus funciones se incluye: la dirección, coordinación, evaluación y mejora de los servicios, recursos o programas presupuestarios asignados, así como la rendición periódica de cuentas. Estos puestos de trabajo deben determinarse en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

2ª. Para ser designado personal directivo profesional es necesario tener la condición de personal funcionario de carrera del grupo A de cualquier Administración pública y acreditar capacidades directivas en la forma que se determine reglamentariamente. Excepcionalmente, si una Administración no dispone de personal funcionario con la competencia necesaria para el desempeño de determinadas funciones directivas y siempre que estas no impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, pueden ser designadas personal directivo profesional personas que no tengan la condición de personal funcionario, siempre que así se prevea en la correspondiente relación de puestos de trabajo, se reúnan los requisitos exigidos para el desempeño del puesto directivo y se acrediten capacidades directivas en la

forma que se determine reglamentariamente⁵³⁷.

3ª. La designación será discrecional, atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Si se trata de puestos de directivo reservados a personal funcionario de carrera, se proveerán por el procedimiento de libre designación.

4ª. Está sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. Dicha evaluación debe ser periódica y, como mínimo, anual.

5ª. El cese se produce, además de por las causas previstas en el régimen aplicable al personal funcionario, por decisión discrecional del órgano competente para su designación o por una evaluación negativa de su gestión.

6ª. Su régimen jurídico será el régimen general del personal funcionario de carrera y, cuando no tenga tal condición, le será de aplicación el régimen regulado en la propia ley manchega (concretamente, lo referente a jornada de trabajo, permisos y vacaciones; deberes y régimen disciplinario)⁵³⁸.

7ª. El personal directivo permanecerá en la situación de: a) servicio activo en su respectivo cuerpo (si es funcionario de carrera de la misma Administración); b) servicio en otras Administraciones públicas (si es funcionario de carrera de otra Administración pública o entidad incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley); c) a la que corresponda conforme a la

⁵³⁷ En palabras de MAESO SECO («Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las administraciones públicas de Castilla-La Mancha», *op.cit.*, págs. 49-50), «y *sensu contrario*, puede afirmarse que sólo si se verifican las anteriores seis circunstancias, será viable que una persona no-funcionario (cabe suponer que interna, pero también ajena a los cuadros de empleo público de la Administración regional) ocupe un puesto de personal directivo profesional».

⁵³⁸ Como añade su artículo 15.2: «Cuando concurren las circunstancias que para el personal funcionario de carrera dan lugar al pase a la situación de excedencia por cuidado de familiares, excedencia por violencia de género o suspensión de funciones, en estos dos últimos casos durante el periodo en que el personal funcionario de carrera tendría derecho a la reserva de la plaza, el personal directivo que no sea personal funcionario de carrera tiene derecho a la suspensión de su nombramiento con reserva de la plaza».

legislación aplicable (si es funcionario de carrera de una Administración pública o entidad no incluida en el ámbito de esta Ley); d) a la correspondiente en la legislación laboral (si es personal laboral fijo de cualquier Administración pública o entidad del sector público).

8ª. La condición de personal directivo de carrera no constituye mérito para el acceso al empleo público.

9ª. Las retribuciones, reguladas en su artículo 87, estarán constituidas por:

a) El sueldo correspondiente al subgrupo de clasificación profesional al que se asimilen sus funciones, los trienios que tenga reconocidos (en el supuesto de tratarse de personal funcionario de carrera o de personal laboral al servicio de cualquier Administración pública con derecho a reingresar en su Administración de origen), y el complemento de puesto de trabajo asignado al puesto directivo que desempeñe.

b) El complemento de carrera correspondiente bien al tramo que tenga reconocido (si es funcionario de carrera de la misma Administración) o bien conforme al sistema de la Administración de origen (si es funcionario de carrera de otra Administración)⁵³⁹.

c) El incentivo por objetivos (que retribuirá el cumplimiento de los

⁵³⁹ Este último supuesto, en los términos que establece el artículo 116.5, que dice así: «El personal funcionario de carrera de una Administración pública de Castilla-La Mancha en la situación de servicio en otras Administraciones públicas que se encuentre en dicha situación por haber obtenido un puesto de trabajo en otra Administración pública de Castilla-La Mancha obtendrá en la Administración de destino el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional vigente en la Administración de origen y sus efectos sobre la posición retributiva en los términos previstos en los correspondientes instrumentos de colaboración que establezcan medidas de movilidad interadministrativa. En defecto de tales instrumentos de colaboración, el reconocimiento se realizará por la Administración de destino en los términos que se establezcan reglamentariamente. Asimismo, mediante los correspondientes instrumentos de colaboración y en los términos previstos en los mismos, las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha podrán reconocer los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional vigente en la Administración de origen y sus efectos sobre la posición retributiva al personal funcionario de carrera de una Administración pública no incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley en la situación de servicio en otras Administraciones públicas, que se encuentre en dicha situación por haber obtenido un puesto de trabajo en una Administración pública de Castilla-La Mancha».

objetivos previamente fijados).

d) Las pagas extraordinarias, que serán dos al año (cada una por el importe de una mensualidad de sueldo, de trienios, en su caso, del complemento de carrera, en su caso, y del complemento de puesto de trabajo asignado al puesto directivo que desempeñe).

10ª. La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo, conforme a su artículo 151.2 c), quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación colectiva.

Junto a todas estas reglas, regula también un régimen transitorio para el personal eventual de las entidades locales que esté desempeñando puestos de carácter directivo (Disposición transitoria segunda) y para el personal funcionario de carrera que esté ocupando también puestos de trabajo clasificados como propios del personal directivo profesional (Disposición transitoria tercera)⁵⁴⁰.

En el primero de los casos, podrá seguir desempeñándolos hasta que se

⁵⁴⁰ Destaca también los apartados primero y cuarto de la Disposición adicional undécima (Relaciones con otros regímenes de personal), que señalan:

Por un lado, «1. El personal estatutario fijo del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha y el personal funcionario de carrera de los cuerpos de personal funcionario docente no universitario pueden desempeñar los puestos reservados al personal funcionario o al personal directivo profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que se determinen en la relación de puestos de trabajo, siempre que las funciones a realizar justifiquen suficientemente tales adscripciones».

Y por otro, «4. El personal funcionario de carrera de los cuerpos de personal funcionario docente no universitario puede ser adscrito, por un tiempo de cuatro años, prorrogable por periodos de dos años, y con reserva de su puesto de trabajo, a los órganos directivos y de apoyo de la Consejería competente en materia de educación para prestar servicios de asesoramiento o dirección en unidades administrativas implicadas en la gestión del servicio educativo que dependan directamente de la persona titular de los órganos gestores».

Por otra parte, y en el marco de una serie de modificaciones a las Leyes de creación de determinados entes instrumentales que especifica, sus disposiciones finales (segunda a quinta y octava a décima) establecen que: «El personal funcionario que pase a prestar sus servicios en puestos directivos quedará en la situación administrativa de servicios especiales, cuando concurren las circunstancias exigidas en el artículo 87.1.c) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha». Los entes instrumentales son: Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha, Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, IV Centenario de la publicación El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha, Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha, S.A., Empresa Pública de Gestión de Suelo de Castilla-La Mancha, Gestión de Infraestructuras Aeroportuarias de Castilla-La Mancha.

produzca su cese y en todo caso cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento⁵⁴¹. Y, en el segundo de los casos, el funcionario de carrera podrá seguir desempeñándolos hasta que se resuelva la convocatoria para la provisión de los mismos o hasta que cesen en dichos puestos por alguna de las causas que correspondan a la forma de provisión en virtud de la cual ocupan el puesto. En este último supuesto, además, este personal no tendrá la condición de personal directivo profesional y seguirá rigiéndose por la normativa aplicable al personal funcionario de carrera.

Estas son, en suma, las notas que caracterizan al personal directivo profesional de Castilla-La Mancha. De las que podemos reseñar, al igual que en el modelo valenciano, la importancia que el legislador manchego dedica a la regulación de esta figura (funciones que le corresponde, marco de evaluación, responsabilidades e incentivos).

Sin embargo, tampoco en este caso todo puede considerarse plausible. No podemos considerar acertado la designación y cese de este tipo de personal. A mi juicio, se podría haber apostado por una profesionalización más decidida, y suprimir la posibilidad de utilizar el sistema de libre designación para estos puestos de trabajo de carácter directivo y de especial responsabilidad. Como ya nos viene demostrando la historia de nuestra función pública, los sistemas extraordinarios de designación y cese terminan convirtiéndose en ordinarios, por lo que también aquí, podemos observar en gran medida las notas que caracterizaban al modelo EBEP y valenciano de personal directivo («imprecisión, incongruencia y poca determinación»)⁵⁴².

⁵⁴¹ En el supuesto del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en funciones, conforme a su artículo 12.4, el personal eventual puede continuar hasta la formación del nuevo Consejo de Gobierno.

⁵⁴² Así pues, como señala asimismo MAESO SECO («Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las administraciones públicas de Castilla-La Mancha», *op.cit.*, págs. 52-53): «cabe decir que el “modelo” o régimen jurídico del personal directivo castellano-manchego se mueve entre luces y sombras. Luces, por cuanto la situación actual mejora sensiblemente la anterior (sin ir más lejos, disponemos ahora de una figura de personal específicamente directiva, así como de toda una serie de preceptos reguladores de la misma en la norma de empleo público regional y común en la materia). Pero también presenta sombras, habida cuenta de que, en general, el legislador castellano-manchego de empleo público no ha sabido - o no ha querido- concebir un régimen jurídico de directivos en clave verdaderamente profesional-gerencial; conformándose con engendrar una suerte de *spoils system* (por

Pasamos, por tanto, a la segunda de las modalidades de carrera que el legislador manchego quiere plantear al conjunto de sus Administraciones Públicas. Con pretensiones, a mi juicio, claramente universalizadoras como así se deduce de las ya referidas Disposiciones Transitoria Séptima y Final Undécima. Estamos hablando, como es ya conocido, de la modalidad horizontal de carrera.

Los planteamientos del legislador manchego en su art. 64, no obstante, no enlazan muy bien con las disposiciones señaladas. En este precepto se viene a dejar bien claro que la «implantación, regulación y aplicación del sistema de carrera profesional horizontal debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las circunstancias y características que concurren en cada ámbito, entre ellas, la complejidad de las funciones correspondientes, la estructura jerárquica de los puestos de trabajo y las posibilidades de promoción profesional a través de las otras modalidades de carrera previstas». De lo que se deduce fácilmente que es cada Administración la que ha de decidir qué modalidad de carrera implementa.

Desde esta perspectiva, por tanto, la Administración que decida implantar la modalidad de carrera horizontal, en uno o varios ámbitos o en la totalidad de los puestos de trabajo, deberá ajustarse a las siguientes reglas esenciales:

1ª) Ha de articularse un sistema de entre tres y cinco tramos, de los cuales el primero no será retribuido y su acceso será voluntario (e individual). Una vez dentro, el ascenso en el sistema de tramos será consecutivo, consolidando cada tramo tras el transcurso de un periodo mínimo de cuatro años en el tramo inmediatamente inferior. Y, lógicamente, tras el reconocimiento del nuevo tramo.

2º) El reconocimiento de cada tramo requiere una evaluación positiva de

discrecional) y cerrado (por funcional), al estilo de lo que ya hiciese en 1997 la LOFAGE. Estamos, en suma y por así decirlo, ante un “nuevo” régimen de personal directivo profesional que nace anticuado y en el que se echan en falta soluciones algo más audaces».

los méritos que cada Administración decida reglamentar. No obstante, en esta reglamentación deberá figurar y, por tanto, valorarse en todo caso los siguientes méritos:

a) El resultado de la evaluación del desempeño, que será determinante.

b) La trayectoria y actuación profesional. Valorándose, concretamente, los méritos relacionados con el desempeño de puestos de trabajo de especial dificultad técnica o responsabilidad, la inexistencia de sanciones disciplinarias o de incumplimientos injustificados de la jornada o del horario de trabajo o la obtención de reconocimientos individuales a la profesionalidad, dedicación o competencia.

c) La calidad de los trabajos realizados. Teniendo en cuenta la participación en organizaciones o iniciativas reconocidas mediante certificaciones de calidad o la concesión de premios a la excelencia o a las buenas prácticas.

d) Los conocimientos adquiridos. En base a la formación adquirida o impartida y la posesión de titulaciones académicas, idiomas u otros conocimientos acreditados en la forma que en cada caso se determine.

e) Las actividades de investigación o innovación adicionales al desempeño del puesto de trabajo.

f) La valoración de la experiencia o del periodo de tiempo transcurrido en la adquisición de los méritos. Dejando bien claro que no debe confundirse con el criterio de la antigüedad. Este último criterio no puede ser valorado en ningún caso. Aunque, a mi juicio, esta referencia a la experiencia y periodo de tiempo transcurrido bien se podía haber omitido, ya que puede entenderse integrada en el segundo de los méritos referidos (trayectoria y actuación profesional).

g) Los méritos que hayan sido tenidos en cuenta en el reconocimiento

de un tramo no pueden ser valorados nuevamente para el ascenso a otro tramo.

3ª) La evaluación de los méritos corresponde a un órgano colegiado de carácter técnico, sin perjuicio de que puedan colaborar otros órganos para la tramitación de este procedimiento o incluso, como señala expresamente, para la valoración de los méritos; lo que nos plantea ya de entrada, ciertas dudas. Pues, si ya existe un órgano técnico encargado de valorar los méritos, no acabamos de entender, sinceramente, que pueda existir otro añadido para la misma valoración.

4ª) Los tramos reconocidos, con carácter general, serán consolidables (y por tanto, irreversibles) dentro del cuerpo o escala al que se pertenezca⁵⁴³. Únicamente hay dos tipos de excepciones a la regla general. Por un lado, que le sea impuesta la sanción de demérito. Y por otro lado, en el tramo más alto, ya sea el tercero, el cuarto o el quinto, según decida cada Administración, que sí «podrá» ser reversible también como consecuencia de los resultados de la evaluación del desempeño. En ambos supuestos, no podrá volver a solicitarse el reconocimiento de dicho tramo en el plazo de tres años. E, incluso, este plazo puede ser superior si se le impone la sanción de demérito⁵⁴⁴.

En líneas generales, a mi parecer, los planteamientos que aquí nos traslada el legislador manchego nos despierta sentimientos encontrados. Es

⁵⁴³ Como aclara en su art. 64.10, el personal funcionario de carrera «que, por cualquier proceso selectivo, acceda a un cuerpo o escala distinto deberá iniciar la carrera profesional horizontal en el nuevo cuerpo o escala, siempre que en este último se haya implantado. No obstante, continuará percibiendo las retribuciones correspondientes al complemento de carrera de su anterior cuerpo o escala, hasta que se produzca su absorción por el reconocimiento de los tramos correspondientes al nuevo cuerpo o escala».

⁵⁴⁴ Como establece en su art. 137 d), el demérito consiste en alguna de las siguientes medidas: «pérdida de tramos o grados alcanzados en la carrera profesional horizontal o en la ampliación del periodo de tiempo requerido para poder solicitar el reconocimiento del tramo o grado correspondiente».

Por su parte, como señala en su art. 138, por la comisión de faltas muy graves pueden imponerse, entre otras, la sanción de «pérdida de uno, dos o tres tramos o grados alcanzados en la carrera profesional horizontal» o la sanción de «Ampliación, entre tres y cinco años, del periodo de tiempo requerido para poder solicitar el reconocimiento del tramo o grado correspondiente. Y por la comisión de faltas graves pueden imponerse, también entre otras, la sanción de pérdida del tramo o grado superior que se establezca» o la sanción de «Ampliación entre uno y dos años del periodo de tiempo requerido para poder solicitar el reconocimiento del tramo o grado correspondiente».

decir, más allá de las incongruencias no menos importantes entre las Disposiciones anteriormente referidas y las reglas esenciales ahora señaladas, hemos de reconocer la determinación y precisión de los términos aquí planteados, y que podrían considerarse que apuntan en la buena dirección.

Efectivamente, podemos considerar acertado los términos del legislador manchego para la implantación de esta modalidad horizontal. Se promueve un reflexión interna y análisis previo de cada organización, de su propia estructura y actividades, que haga valorar si es realmente esta modalidad de carrera y no otra, la que mejor se adapta a las características y circunstancias de cada Administración.

También es de agradecer el grado de precisión con el que plantea esta modalidad de carrera. Por mucho que pueda ser discutible el número de tramos elegido, el periodo de tiempo que ha de transcurrir entre cada uno o, por poner un último ejemplo, la ambición con la que establece los méritos a valorar, que prácticamente agota el margen de maniobra que cada Administración considere más adecuado para sus puestos de trabajo. Es de reconocer, en cualquier caso, los planteamientos del legislador manchego en comparación con los otros legisladores de desarrollo (asturiano y valenciano).

Ahora bien, a mi parecer, la modalidad horizontal aquí planteada presenta también aspectos más criticables. Empezando por la duplicidad de órganos que pueden presentarse para la valoración de los méritos. Pasando por la ambigüedad que nos traslada en el tema de la reversibilidad de los tramos, que la hace depender básicamente en la imposición de una eventual sanción de demérito, que se tambalea entre la pérdida de tramos o el aumento de plazo para solicitar su reconocimiento. Y terminando con la limitada efectividad que puede desplegar el resultado de una evaluación del desempeño, que sólo puede hacer reversible al tramo superior.

Precisamente, es el tema de la evaluación del desempeño el que nos despierta más recelo. De los planteamientos que aquí nos traslada el legislador manchego podemos deducir que la evaluación del desempeño sólo se pondrá

en marcha en dos supuestos. Por un lado, ante la solicitud del reconocimiento de tramo por parte de un empleado público, siendo entonces cuando será determinante y podrá determinar el no reconocimiento del tramo solicitado. Y, por otro, para garantizar que el empleado público que ha alcanzado el tramo más alto sigue cumpliendo las exigencias que ese estadio de la carrera le demanda.

A mi parecer, podría interpretarse que con el tema de la pérdida o no de tramos, el legislador manchego sólo está pensando en la vertiente económica, en garantizar que sus empleados públicos consolidarán el montante retributivo que se corresponda con cada tramo. A excepción del más alto, que sí lo condiciona a la valoración de las exigencias marcadas. Repitiendo, en definitiva, errores del pasado. Probablemente en estos extremos haya podido más la presión de los agentes sociales y de sus propios empleados públicos, pero lo cierto es que estos planteamientos se alejan de la pretendida profesionalización que el legislador básico deseaba trasladar al conjunto de las Administraciones Públicas españolas.

Pero la cosa no termina aquí, todavía quedan otros aspectos a valorar del procedimiento sin el cual no puede existir una modalidad horizontal de carrera, como nos señalaba el legislador manchego. Por lo que debemos trasladarnos a su art. 66, lugar donde se centra a plantear propiamente las reglas esenciales de la evaluación del desempeño.

En este punto, más allá de los planteamientos trasladados desde el EBEP, el legislador manchego nos vuelve a presentar el punto de partida que, con buena lógica, planteaba en la propia modalidad horizontal de carrera. Así viene a subrayar que la aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño requiere un análisis y descripción de los puestos de trabajo que incluya, como mínimo, las funciones de los puestos de trabajo y sus estándares e indicadores de rendimiento. Los cuales, además, deben estar a disposición de las personas que ocupen los puestos de trabajo en el momento de su incorporación. Una vez cumplidas estas premisas de partida, cada Administración deberá valorar, como mínimo, los siguientes factores.

- a) Grado de cumplimiento de los estándares de rendimiento del puesto de trabajo.
- b) Cumplimiento de objetivos y metas de carácter colectivo.
- c) Responsabilidad y autonomía que se asume en el puesto.
- d) Actitud en la organización y trabajo en equipo.
- e) Orientación a las personas destinatarias del servicio.
- f) Creatividad e iniciativa.
- g) Competencia personal.

El legislador manchego, como podemos comprobar, viene a plasmar también aquí un grado de precisión similar al que ya nos trasladaba con los méritos a valorar en el propio procedimiento de reconocimiento de cada tramo de la carrera horizontal. Aunque, en este caso, remite la periodicidad en la aplicación del procedimiento de evaluación del desempeño al correspondiente desarrollo reglamentario.

Lo que está claro, en cualquier caso, es que para el legislador manchego son claramente dos procedimientos diferentes, aunque el resultado de uno de ellos (evaluación del desempeño) sea un mérito determinante para el reconocimiento de un nuevo tramo⁵⁴⁵.

Una prueba clara de lo que venimos señalando, lo podemos encontrar en el órgano encargado de valorar los resultados de la evaluación del desempeño. En este caso, deberá ser un órgano colegiado, en el que participarán, en todo caso, las personas superiores jerárquicamente. Aceptándose, incluso, la posibilidad de admitir evaluaciones de otras personas jerárquicamente dependientes o sin relación de jerarquía.

Ya no se habla, por tanto, de que sea un órgano de carácter técnico,

⁵⁴⁵ Teniendo en cuenta también, como señala en su art. 66.8, que los resultados de la evaluación del desempeño, «en los términos que se establezcan reglamentariamente, pueden dar lugar a que el periodo de tiempo evaluado no se valore como experiencia en los procedimientos de provisión ni en los procesos selectivos que se convoquen por los sistemas de concurso-oposición o concurso, así como, en su caso, en los procedimientos de designación de personal directivo profesional».

sino que, además, en estos órganos colegiados participarán las organizaciones sindicales que formen parte de la mesa de negociación correspondiente al ámbito del personal objeto de la evaluación. Y serán estos órganos los que podrán proponer, asimismo, las medidas de revisión y control que consideren oportunas. Inclusive serán los competentes para la resolución de las reclamaciones que puedan presentarse⁵⁴⁶.

Éste es un punto sobre el que ya alertábamos cuando analizábamos los planteamientos del legislador básico. Como recordarán el art. 20 EBEP no establece prohibición alguna al respecto, a diferencia de los términos empleados para los órganos de selección, donde sí prohíbe expresamente la participación de cualquier personal de elección o designación política, de los funcionarios interinos, del personal eventual y de las organizaciones sindicales (art. 60 EBEP).

Ciertamente, el legislador manchego está moviéndose dentro de los amplios márgenes de regulación que el legislador básico le ha concedido. Y lamentablemente, a mi juicio, en la dirección equivocada, la que tampoco enlaza con la profesionalización de nuestro empleo público. Y que probablemente sea también otra de las reivindicaciones alcanzadas en la tramitación de esta ley manchega⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Estas reclamaciones que se presenten ante estos órganos colegiados sustituirán, además, a los recursos administrativos ordinarios que procedan en los términos del artículo 107.2 LRJPAC. Como así establece en su art. 66.7. Lo que nos plantea también serias dudas pues el referido precepto de la LRJPAC deja bien claro que han de ser órganos colegiados o comisiones específicas «no sometidas a instrucciones jerárquicas». Y en este punto el legislador manchego deja bien claro que en los órganos colegiados de la evaluación del desempeño participarán «en todo caso, las personas superiores jerárquicamente».

⁵⁴⁷ Como señala GORRITI BONTIGUI («La evaluación del desempeño en la Ley del Empleo Público de Castilla-La Mancha», en *El Empleo Público en Castilla-La Mancha. Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 50, 2011, pág. 365): «los principales problemas para la implantación de la ED son la cultura organizativa de las AAPP y la necesaria implantación de la figura del directivo público profesional. Lo que se debe de contratar externamente es cómo hacer este cambio cultural y probablemente la formación de los directivos que vayan a evaluar, no qué medir. Las primeras experiencias deben hacerse en entornos amigables y, si es posible, ligar los resultados de la ED a remuneraciones no significativas, ni hacer públicos los resultados de la ED hasta que esta cultura haya calado y la organización esté madura. Tampoco creo que la ED, en sus aspectos de relevancia (qué medir), ni en cómo hacerlo, deben ser objeto de negociación con la representación del personal. Quizás sí sus efectos. A este respecto el Art. 151 de la LEPCM habla de las materias que son objeto de negociación y en lo que a la ED respecta se refiere a las normas que fijen los criterios y mecanismos generales de la ED. Más preocupante es cuando en el Art. 66.7. incluye a las organizaciones sindicales en los órganos colegiados para la revisión y análisis de las ED realizadas y para resolver las

En cualquier caso, lo que nos corresponde ahora es analizar la última de las modalidades de carrera planteadas por el legislador manchego. Se trata, como se habrá adivinado, de la modalidad de promoción interna, tanto en su versión vertical como horizontal, pues, en definitiva, poco más podemos añadir sobre la carrera horizontal, más allá de que, como ya apuntamos, el legislador manchego permite también la simultaneidad de las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito⁵⁴⁸.

Nos centramos ya, por tanto, en las modalidades de promoción interna vertical y horizontal. A las que hay que sumar, como ya indicamos en un principio, la posibilidad de promocionar desde los cuerpos de la administración general a los de la especial, de forma similar a como también ha planteado el legislador valenciano, a través de los denominados itinerarios profesionales. Aunque en este caso, de forma excepcional, como consecuencia de las medidas de planificación que puedan ser adoptadas⁵⁴⁹.

En este contexto, el legislador manchego nos viene a suministrar en su art. 65 las reglas esenciales a tener en cuenta para estas modalidades de carrera, así como novedades destacables, más allá de lo ya establecido por el

reclamaciones...La ED es esencialmente un proceso técnico, pero muy susceptible de contaminaciones si esta técnica se obvia».

⁵⁴⁸ Es por ello que, en su art. 64. 5, viene a señalar que las relaciones de puestos de trabajo podrán exigir como requisito para desempeñar determinados puestos de trabajo la posesión de un tramo mínimo. Y que, asimismo, la posesión de un determinado tramo podrá valorarse como mérito en las formas de provisión de puestos de trabajo.

Se constituye, de esta forma, otra prueba clara de que la modalidad vertical de carrera seguirá subsistiendo, y con ella a mi juicio, el grado personal; por lo que la controvertida Disposición Transitoria Séptima, como ya señalamos, terminará «convalidándose» vía reglamentaria.

⁵⁴⁹ Como así lo deja bien claro el legislador manchego en el apartado c) de su art. 62.2 cuando señala que: «Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupos, a otro inmediatamente superior, de su mismo itinerario profesional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65. Excepcionalmente y en el marco de la planificación del empleo público, la promoción interna vertical también podrá consistir en el acceso a un cuerpo o escala del subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupos, inmediatamente superior, correspondiente a otro itinerario profesional».

Por su parte, como establece en el apartado d) del referido precepto, la promoción interna horizontal consiste «en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el caso de que este no tenga subgrupos, desde cuerpos o escalas que desempeñen funciones análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65».

legislador básico⁵⁵⁰, podemos reseñar, como es ya una característica propia de este legislador, la delimitación de los cuerpos a los que se accederá, como norma general, mediante la modalidad de la promoción interna⁵⁵¹, estableciendo, además, la posibilidad de establecer esta modalidad como preferente para el acceso de un cuerpo del subgrupo A2 a otro del subgrupo A1, cuando se traten de cuerpos en el que se exija la misma titulación académica y tengan asignadas una o varias áreas de competencias, capacidades, conocimientos y formación comunes.

También viene a establecer al sistema de concurso-oposición como proceso selectivo general mediante el cual se efectuará esta modalidad de carrera, en el que habrá de valorarse necesariamente el tramo de carrera horizontal reconocido en el cuerpo o escala de procedencia, la formación y conocimientos adquiridos y la antigüedad, y cuyas convocatorias serán independientes a las de acceso libre. La única excepción establecida se encuentra en los cuerpos anteriormente delimitados, a los que se podrá acceder por el sistema de concurso de méritos⁵⁵².

En ambos supuestos, además, una vez superados los correspondientes

⁵⁵⁰ Cabe señalar, como establece en su art. 65.2, que para el cómputo del plazo de dos años de permanencia en el anterior cuerpo o escala también se tendrá en cuenta «el tiempo en que se permanezca en las situaciones de servicios especiales, excedencia por cuidado de familiares y excedencia por violencia de género declaradas en el cuerpo o escala desde el que se promociona».

Por su parte, para el personal funcionario de carrera procedente de otra Administración pública y que se encuentre en su Administración de origen en la situación de servicio en otras Administraciones públicas por haber obtenido un puesto de trabajo con carácter definitivo, el cómputo del plazo de dos años se computará «desde la fecha en que tome posesión del primer destino definitivo en la Administración de destino, siempre que dicho puesto esté adscrito al cuerpo o escala desde el que se promociona».

⁵⁵¹ Como establece en su art. 65.4, los cuerpos de personal funcionario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha son los siguiente: Cuerpo Superior de Administración; Cuerpo Superior Técnico; Cuerpo Superior de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Cuerpo Superior de Administración del Patrimonio Cultural; Cuerpo Superior de Ciencias de la Naturaleza; y, Cuerpo Ejecutivo.

Como excepción a esta regla, también se podrá acceder a los cuerpos referidos por los sistemas generales de acceso libre y de acceso de personas con discapacidad cuando una parte o la totalidad de las plazas vacantes convocadas por promoción interna no se cubran, cuando se trate de procesos selectivos a determinados puestos de trabajo o en otros supuestos excepcionales que no especifica.

⁵⁵² No obstante, a los cuerpos anteriormente referidos viene a añadir los siguientes: Cuerpo Profesional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desde el Cuerpo Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y al Cuerpo de Letrados desde el Cuerpo Superior Jurídico (art. 47.2.b).

sistemas selectivos, se garantiza el derecho a que se les adjudique destino en el puesto que vinieran desempeñando, siempre que dicho puesto esté adscrito también al cuerpo o escala al que se promociona. Quedando excluidos, por tanto, de la adjudicación de destinos por el orden de puntuación del proceso selectivo.

Ninguna otra regla adicional viene a establecer para esta modalidad de carrera, por lo que podríamos concluir hasta aquí los planteamientos que el legislador manchego viene a trasladar a sus Administraciones Públicas en materia de carrera profesional. No obstante, no podemos finalizar esta valoración a su modelo de carrera, sin centrar una última atención a la vertiente económica de este instituto jurídico, lo que nos hace trasladarnos a su art. 85.

En este punto tan sensible de la carrera profesional, el legislador manchego viene a mostrar, nuevamente, su preferencia por la modalidad de carrera horizontal⁵⁵³. Es decir, en este caso y a diferencia del legislador valenciano, no viene a diferenciar un complemento que retribuya la progresión en la carrera vertical, por lo que habrá que entender como vertiente económica de la modalidad vertical (y promoción interna) la retribuida mediante el complemento de puesto de trabajo⁵⁵⁴.

⁵⁵³ Como así se deduce de los apartados primero a tercero del referido precepto:

«1. Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional horizontal o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el personal funcionario, así como la realización de servicios extraordinarios.

2. Las retribuciones complementarias están integradas única y exclusivamente por el complemento de carrera, el complemento de puesto de trabajo, el incentivo por objetivos, en su caso, y las gratificaciones extraordinarias.

3. El complemento de carrera retribuye el tramo alcanzado en la carrera profesional horizontal cuando tal modalidad de carrera se haya implantado en el correspondiente ámbito.

Únicamente puede percibirse el complemento de carrera del último tramo que se tenga reconocido».

⁵⁵⁴ Conforme a su art. 84.4, el complemento de puesto de trabajo retribuye «las características particulares del puesto de trabajo como la especial dificultad técnica, responsabilidad, disponibilidad, incompatibilidad exigible para el desempeño del mismo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo».

En cualquier caso, dos reflexiones sugieren dichas previsiones como señala CASTILLO BLANCO («El sistema salarial en la ley de empleo público de Castilla-La Mancha», *op.cit.*, pág. 281): «La primera que una futura norma reglamentaria debería definir más precisamente esos conceptos utilizados para precisar su necesario deslinde de otros conceptos retributivos, y en su caso establecer límites y requisitos (a título de ejemplo exigir la preceptiva valoración de los mismos), a cada uno de los factores que compongan finalmente dicho complemento».

La segunda, como añade, «dado que la norma no parece establecer un numero clausus en cuanto a los factores a valorar, anotemos que utiliza la expresión “como” lo que parece indicar un intento más enunciativo que exhaustivo, debiera valorarse en la correspondiente norma de

Como novedad reseñable en este punto también, y con buena lógica a mi juicio, podemos destacar la posibilidad de percibir complementos personales transitorios ante la eventual disminución en cómputo anual de las retribuciones consideradas fijas y periódicas, como consecuencia de procesos de transferencias o delegación de competencias, de procesos de integración en regímenes estatutarios distintos o, como deja abierto expresamente, «en los demás casos previstos en una norma con rango de ley». Unos complementos que no podrán ser incrementados, ni revalorizados y cuya absorción queda supeditada a los criterios que, de forma precisa nuevamente, deja apuntados⁵⁵⁵.

A la que podríamos sumar, aunque en este caso no sea tan novedosa, la posibilidad de establecer el denominado incentivo por objetivos, por el que se retribuye el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que se desempeña el puesto de trabajo o el rendimiento o resultados obtenidos. Un complemento cuya cuantía no será fija y cuya valoración estará sujeta, como ya establecía el legislador básico, al procedimiento de la evaluación del desempeño.

Cerramos, por tanto, ahora sí nuestras valoraciones a los planteamientos del legislador manchego y a las diferentes variables que

desarrollo incluir el factor “competencia” como una variable de retribución en este complemento lo que permitiría, a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo o los instrumentos análogos que se prevén en el propio texto de la norma, establecer perfiles profesionales o instrumento equivalente, poder incluir en determinados puestos destrezas, habilidades o conocimientos necesarios para la consecución de los objetivos de cada una e incentivar su obtención por los empleados públicos que prestan dichos puestos de trabajo y en los que no se contemple como requisito de acceso a los mismos (imaginemos, por poner un ejemplo sencillo, idiomas como el inglés en puestos de trabajo de atención al público)».

⁵⁵⁵ Conforme a su art. 83.4, los criterios serían los siguientes:

- «a) La absorción operará sobre el importe total de cualquier futura mejora retributiva. Tendrán la consideración de mejoras retributivas los incrementos de retribuciones derivados de cambios de puesto de trabajo, de la promoción interna o de la progresión en la carrera profesional horizontal. Si el cambio de puesto de trabajo fuera temporal, la absorción será también temporal.
- b) En el caso de que el cambio de puesto de trabajo implique una disminución de retribuciones, se mantendrá el complemento personal transitorio fijado, a cuya absorción se imputará cualquier mejora retributiva posterior, incluso las que puedan derivarse de un nuevo cambio de puesto de trabajo.
- c) No tendrán la consideración de mejoras retributivas las derivadas del perfeccionamiento de nuevos trienios, la percepción de retribuciones complementarias que no tengan el carácter de fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, el incremento general de las retribuciones que puedan establecer anualmente los correspondientes presupuestos, ni los incrementos generales de las retribuciones que puedan establecerse mediante pacto o acuerdo».

inciden, especialmente, en la configuración de este modelo de carrera que hemos venido analizando.

3. Conclusiones.

Concluimos este capítulo, finalmente, haciendo una valoración global de las alternativas de carrera planteadas tras la aprobación del EBEP, por los diferentes legisladores de desarrollo. Centrándonos, ante la ausencia de regulación por parte de la Administración General del Estado, en los legisladores autonómicos. Y, más concretamente, en los legisladores del Principado de Asturias, la Generalitat Valenciana y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Los únicos que hasta la fecha han desarrollado, propiamente, los postulados que subyacen de la legislación básica del EBEP.

Una vez analizado, más detenidamente, los planteamientos que estos tres legisladores autonómicos han trasladado al conjunto de sus Administraciones Públicas, en materia de carrera profesional, podemos extraer algunas conclusiones de conjunto, sin ánimo comparativo, y con la única finalidad de sintetizar las luces y las sombras que hemos podido ir subrayando también a lo largo de este capítulo.

Con carácter general, podemos considerar acertado el hecho de que estos legisladores autonómicos hayan tomado la decisión de desarrollar la actual normativa básica de empleo público, a pesar del contexto socio-económico del momento. A mi juicio, es precisamente en los momentos más difíciles cuando mejor se vienen a gestar las reformas de mayor calado, sentando los cimientos para que en un futuro, esperemos que no muy lejano, las Administraciones Públicas puedan situarse como motor de la recuperación económica.

Lamentablemente esta visión no está siendo compartida en la generalidad del mapa autonómico, y sólo una minoría de las Comunidades Autónomas ha decidido no escudarse en la actual crisis que nuestro país viene

atravesando desde el año 2008. Este panorama va a generar un ritmo desigual en esta necesaria salida de la recesión económica, es decir, a mediano o largo plazo, esta desidia de los legisladores de desarrollo les va a pasar factura. Y, muy probablemente, nos encontraremos con un mapa autonómico muy dispar, donde aquéllas Comunidades Autónomas que tomaron la iniciativa de actualizar sus respectivas normas de empleo público, serán las que precisamente mejor respuesta puedan ofrecer a las dificultades y demandas del momento; por lo que podríamos considerar que el nivel de profesionalización de nuestras Administraciones Públicas será mayor allí donde tuvo lugar una rápida capacidad de reacción para transformar su respectivo modelo de empleo público.

Y todo ello teniendo en cuenta, además, que la aprobación de una norma es sólo un primer paso, importante pero no suficiente para transformar la capacidad de reacción de nuestras Administraciones Públicas. Lo más difícil es trasladar los nuevos planteamientos al ámbito específico de la gestión. Es aquí, efectivamente, donde se mide la efectividad de una norma. Por ello no es el momento de lanzar brindis al sol, aunque sí es de reconocer la decisión adoptada por estas tres Comunidades Autónomas.

Centrándonos propiamente en el terreno normativo, y siendo cierto lo anterior, hemos de subrayar asimismo, que los planteamientos de estas Comunidades Autónomas presentan, a su vez, puntos de encuentro y puntos de desencuentro, normal por lo demás.

Desde mi punto de vista, no considero muy acertado la decisión del legislador asturiano de actualizar su respectiva norma de empleo público por capítulos, ya que puede generar no pocas incongruencias y contradicciones; por lo que esperamos que la tercera reforma de su modelo de empleo público sea la que desarrolle íntegramente los postulados del EBEP, y tenga en cuenta, como no puede ser de otra manera, que la Administración Local también forma parte de su modelo de empleo público.

En el otro extremo, nos encontramos con otros dos legisladores que aún

desarrollando en su integridad los postulados del legislador básico, bien podrían considerarse la cara y la cruz de una misma moneda. Es decir, por un lado nos encontramos con un legislador valenciano que reniega a dejar sentadas unas reglas esenciales sobre las diferentes modalidades de carrera, más allá del EBEP, remitiéndose al correspondiente desarrollo reglamentario en no pocas ocasiones. Y que nos hace cuestionarnos, seriamente, si alguno de esos extremos reenviados pueden constituir una deslegalización no permitida por nuestro ordenamiento jurídico.

Y, por otro lado, nos encontramos con un legislador manchego con un alto nivel de precisión en la delimitación de sus reglas esenciales en la materia, agotando incluso, en algunos extremos, las posibilidades reales de reglamentación de sus propias Administraciones Públicas. Y que transmite no pocas incongruencias e incertidumbres en los planteamientos que quiere trasladar al conjunto de sus organizaciones públicas.

En cualquier caso, lo que parece bastante claro es que estas tres Comunidades Autónomas presentan una predilección por la modalidad horizontal de carrera. Llámese universalización, imitación del modelo sanitario o como se le quiera caracterizar. Lo cierto es que ya sea porque es la única modalidad regulada (caso asturiano), o ya sea porque en mayor o menor medida (caso manchego y valenciano, respectivamente), el contenido de alguno de sus preceptos o disposiciones apuntan en esa dirección.

En cuanto al contenido de las reglas allí planteadas, sin ánimo de entrar a valorarlas nuevamente, podemos subrayar asimismo que, con carácter general, echamos en falta un mayor nivel de determinación hacia la profesionalización de este instituto jurídico. En el sentido de que no compartimos el hecho de que para una modalidad de carrera (horizontal), la antigüedad no figure entre los criterios a valorar. Y, en cambio, para las otras modalidades este criterio se sitúe en una posición privilegiada. A mi parecer, este criterio sólo demuestra que se ha estado, sin valorar cómo se ha estado, ni lo que se ha aportado a la organización, y no llegamos a entender que lo que para una modalidad de carrera no pueda ser tenido en cuenta, para otras

modalidades que no son sino otra variante del mismo instituto jurídico, el criterio de la antigüedad siga ocupando un lugar destacado.

Del mismo modo, echamos en falta una mayor transversalidad del procedimiento de la evaluación del desempeño en el conjunto de las modalidades de carrera. Este procedimiento debería ser entendido como un instrumento imprescindible para medir y garantizar el nivel o grado de profesionalidad de este instituto jurídico, en todas sus modalidades. Y no sólo, a mi parecer, en su versión horizontal de carrera.

No podemos tampoco perder de vista la propia conceptualización de la carrera profesional aquí planteada. Pues no sólo puede ser planteada como un derecho de los empleados públicos, que también, y si es así, no puede olvidarse de las garantías jurídicas que este derecho, como cualquier otro, ha de llevar aparejadas por su configuración como tal.

Pero es que, además, esta visión no puede ser la única que hay que primar, también tenemos su dimensión como elemento esencial en la gestión del empleo público. Es decir, su conceptualización como un sistema integral, en el que los diferentes subsistemas quedan conectados y donde la carrera se sitúa como un elemento nuclear para el sistema. En un instrumento que ha de permitir una adecuada ordenación de los recursos humanos que potencie la eficacia y efectividad de la organización en su conjunto, incentivando y profesionalizando al personal a su servicio. Dos vertientes, sin las cuales, no puede hacerse efectivo tampoco este instituto jurídico. En todos estos extremos, en mayor o menor medida, también vienen a flaquear estas leyes autonómicas.

No vamos a entrar en detalles, para ello ya hemos dedicado algunas páginas atrás. Pero sí que consideramos importante poder detectar estas premisas básicas en estas valoraciones generales a los legisladores autonómicos aquí referidos. Como también consideramos necesario alertar de que no se cometan errores del pasado, que la carrera profesional no puede girar, esencialmente, en torno a su vertiente económica. Ésta sin duda que es

importante, pero no puede caer sobre ella todo el peso de este instituto jurídico. De lo contrario, terminará devaluando al modelo de carrera en su conjunto y a la sostenibilidad, no sólo económica sino también de gestión, de la propia Administración.

Pero también hay que caminar en el sentido contrario, colorear las lagunas del pasado. Es decir, construir los también necesarios (e inexistentes) puentes de conexión entre la carrera profesional de los empleados públicos y la función directiva, lo que sin duda pasa por profesionalizar también esta esfera de la organización, donde el acceso y la salida son puntos cardinales, y donde por tanto, la libre designación y cese poco contribuyen a institucionalizar esta función directiva. Es cierto que alguno de estos legisladores (valenciano y manchego) están sentando los primeros cimientos. Pero, mi parecer, sobre esta figura siguen existiendo no pocas incongruencias. También aquí, echamos en falta un mayor grado de determinación, de profesionalizar decididamente esta esfera de la Administración. Y que, por ello, esperamos que los futuros estatutos jurídicos del personal directivo, esas leyes de gobierno autonómicas, sigan avanzando en esa dirección. Y establezcan, por tanto también, los puentes necesarios con el instituto jurídico de la carrera profesional.

Como podemos comprobar, además de la carrera, las instituciones de la dirección pública y la evaluación del desempeño vuelven a ocupar el centro de nuestra mayor atención. Así, al igual que cuando analizábamos los planteamientos del legislador básico, estos tres elementos nuevamente salen a la luz como termómetro de la profesionalidad de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio. Tres instituciones que necesariamente han de marcar el ritmo de modernización de nuestras organizaciones públicas, y que en este caso, podemos identificar también como puntos cardinales de los modelos autonómicos de empleo público aquí analizados.

En suma, y como hemos analizado más detenidamente páginas atrás, se han encendido muchas luces en el camino planteado por estos legisladores autonómicos, en línea a los planteamientos establecidos por el EBEP. Pero también no son pocas las sombras o incertidumbres, las que quedan por

despejar. Se vienen así a repetir buena parte de las incongruencias que ya presentaba el legislador básico, y ello a pesar de los amplios márgenes de decisión que ha venido a otorgar a los legisladores de desarrollo. Esperamos, por tanto, que las respectivas reglamentaciones contribuyan a poner solución a buena parte de los interrogantes que hemos venido reseñando.

CAPÍTULO QUINTO

EN BUSCA DE UN MODELO: PROPUESTAS PARA SU CONFIGURACIÓN

1. El contexto de partida: la actual situación socio-económica y su repercusión sobre el empleo público.

El inicio de este último capítulo de nuestro trabajo no puede comenzar sin hacer una referencia al contexto desde el que van a partir nuestras propuestas sobre la materia. Y es que la situación socio-económica de cada momento histórico no es ajena al empleo público. Todo lo contrario, lo moldea y adapta a las tendencias de la época y, precisamente, las reformas en esta parcela de nuestro ordenamiento jurídico están fuertemente determinadas por la situación social y económica que acontece.

Por ello, nuestras propuestas no pueden ser ajenas a la actual coyuntura económica que sigue atravesando nuestro país. No podemos pasar por desapercibido ante los efectos que la crisis económica continúa desplegando en la actualidad. Son muchas las reformas adoptadas en los últimos meses, y lógicamente, han de modular también nuestras propuestas en materia de carrera profesional.

Para contextualizarnos en la situación actual, debemos remontarnos donde lo dejamos, tras la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010, de 22 de diciembre), y una vez analizado el más reciente desarrollo a los planteamientos del legislador básico del EBEP, es decir, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha. Nos situamos ahora en el mes de noviembre del año 2011, tras la celebración anticipada de unas nuevas elecciones generales, en las que

se producirá un relevo en el Gobierno de nuestro país, y que tendrá que seguir tomando medidas urgentes para paliar los efectos de una recesión económica que no cesa⁵⁵⁶.

Partimos, por tanto, en el comienzo de la X Legislatura de nuestra democracia, con las reformas que a lo largo de este último año se vienen impulsando en nuestro país, y más concretamente, centraremos nuestro foco de atención en aquéllas que también despliegan sus efectos sobre nuestro modelo de empleo público y, de forma particular, en nuestro objeto de estudio⁵⁵⁷.

Efectivamente, las medidas adoptadas por el nuevo Gobierno no tardarán en llegar. Concretamente, a través del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Entre estas primeras medidas podemos destacar, a los efectos que aquí nos interesa, el mantenimiento (o mejor dicho, congelación) de las cuantías de las retribuciones del personal y altos cargos del sector público. La congelación, asimismo, de la oferta de empleo público. O el establecimiento, a partir del 1 de

⁵⁵⁶ Previamente, cabe destacar también que el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, acordaba la disolución de ambas cámaras y la convocatoria de elecciones generales el 20 de noviembre de 2011. Como consecuencia del mismo no se aprobaría la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. Lo que produciría, conforme al art. 134.4 CE, la prórroga general de la Ley Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 a partir del 1 de enero de 2012.

⁵⁵⁷ Tal es la situación que, incluso antes de la celebración de las elecciones generales, en septiembre de 2011, se reforma el artículo 135 de la Constitución Española. Introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este nuevo artículo 135 sería desarrollado, posteriormente, por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Y que será complementado por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Y el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. Por su parte, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 incide también en estas mismas medidas.

El Programa Nacional de Reformas 2012, aprobado en Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012, es el marco en el que se debe comprender todo este proceso de modernización y racionalización de las Administraciones Públicas, como complemento a los ajustes exclusivamente fiscales y la reducción de estructuras administrativas.

enero de 2012, «y para el conjunto del sector público estatal», de la jornada ordinaria de trabajo en un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos⁵⁵⁸.

Adicionalmente, meses más tarde, un nuevo Real Decreto-ley, el 3/2012 de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, establecerá también la aplicabilidad de sus previsiones a las entidades del sector público en materia de extinción de contratos de trabajo por causas económicas, organizativas y técnicas, es decir, la posibilidad de instrumentar los denominados expedientes de regulación de empleo. En realidad, y en la terminología actual, despidos colectivos en el sector público recogida en la Disposición Adicional Segunda del RD Ley referido⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ En consecuencia, como señala en sus arts. 2 a 4, a partir del 1 de enero de 2012 no experimentarán ningún incremento las cuantías de las retribuciones y de la masa salarial, en su caso, establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Tampoco se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores. Esta limitación, además, alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público. Ni se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

No obstante, esta la limitación no será de aplicación a determinados sectores y administraciones (Educación, Sanidad, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Fuerzas Armadas y Cuerpos responsables del control y lucha contra el fraude fiscal y laboral) en los que la tasa de reposición se fija en el 10 por ciento.

Todas estas medidas, incluida la reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, proyecta un ámbito de aplicación más amplio que el establecido en el EBEP. Así, a efectos de esta norma, constituyen el sector público: a) La Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y Agencias estatales y las Universidades de su competencia; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia; c) Las Corporaciones locales y Organismos de ellas dependientes; d) Las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social; e) Los Órganos constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución; f) Las sociedades mercantiles públicas; g) Las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local.

⁵⁵⁹ De esta forma, se añade una disposición adicional vigésima al Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, con el siguiente contenido: «El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se

Sin duda alguna, la reforma laboral emprendida ha puesto sobre la mesa un nuevo escenario en las relaciones laborales del sector público y no sólo para el denominado sector instrumental de las Administraciones Públicas, sino también con directa aplicación a las estructuras centrales de nuestras Administraciones Públicas.

A lo que hay que añadir, como señala CASTILLO BLANCO, que dichas medidas, «adoptadas desde el punto de vista del mercado laboral privado, en la mayoría de sus aspectos también son aplicables al mercado laboral público pero me temo que su conexión con la legislación de empleo público puede no haber sido perfectamente sincronizada. Es más, en algún caso concreto, se da un paso atrás en la línea que emprendió el Estatuto Básico del Empleado Público respecto de la unificación de condiciones de trabajo del personal laboral y del personal funcionario y la propia reforma, respecto del sector público, viene inspirada en una filosofía que, desde luego, no fue la que inspiró la última reforma del empleo público»⁵⁶⁰.

Este RD Ley constituye sólo un primer paso de esta reforma del mercado laboral. Al mismo le seguirán la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y más recientemente, el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada⁵⁶¹.

entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público».

⁵⁶⁰ CASTILLO BLANCO, F., «Requisitos para la aplicación de medidas de ajuste en el sector público local: La necesaria aprobación de un plan de empleo para proceder a despidos colectivos», *Seminario de actualización de Función Pública Local*, Barcelona, Ed. Federación de Municipios de Cataluña, 2012, pág.10.

En este sentido, resulta también de gran interés el trabajo de CANTERO MARTINEZ, J., «Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal», en *Cuadernos de Derecho Local*, Nº 28, 2012. págs. 7-39.

⁵⁶¹ Para profundizar sobre tema resulta de gran interés la reciente obra de RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., *Despidos y otras medidas de (re)estructuración de plantillas laborales en el sector público*, Madrid, Ed. Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

Este es el escenario en el que se deben contextualizar nuestras propuestas en materia de carrera profesional. Así, y sin llegar a analizar todo este entramado normativo, que excede de los objetivos de nuestro estudio, lo que está claro es que, a día de hoy, los planteamientos de nuestra normativa básica de empleo público están cuanto menos desdibujados, especialmente por lo que se refiere a la filosofía que inspiraba al EBEP. Es decir, crear un marco común para el conjunto de los trabajadores del sector público no parece ser ninguna prioridad y, ciertamente, la brecha entre la normativa aplicable al personal funcionario y al personal laboral se vuelve a profundizar⁵⁶².

⁵⁶² De hecho, el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ha tenido que publicar (sin fecha alguna) unos Criterios para la Aplicación del Título I del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. En los que se aclara, entre otros extremos, la modificación operada en los arts. 48 y 50 EBEP en materia de permisos y vacaciones. Y la medida excepcional de la suspensión o modificación de convenios colectivos o acuerdos que afecten al personal laboral cuando concorra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Este mecanismo ya estaba contemplado en el EBEP y la modificación introducida no hace sino aclarar su ámbito de aplicación y homogeneizar su tratamiento, con independencia de que los acuerdos hayan sido adoptados en el ámbito de las mesas generales de negociación o a través de la negociación colectiva de personal laboral.

La suspensión o modificación de convenios colectivos o acuerdos, de acuerdo con los requisitos establecidos en la ley, debe ser realizada por los órganos de Gobierno definidos como tales en su normativa correspondiente. A estos efectos, se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar, entre otras, medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

Por otra parte, este Ministerio ha publicado también una Nota Informativa de 5 de septiembre de 2012 (modificada asimismo el 23 de octubre del mismo año), relativa a la Aplicación por las Entidades Locales de lo dispuesto en los artículos 2 del Real Decreto ley 20/2012, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de La Competitividad, y 22 de la Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado. Para la aplicación de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes al mes de diciembre. Así como sobre la congelación de los salarios de los empleados públicos durante el año 2012.

Respecto a la supresión de la paga extraordinaria, la STSJ de Madrid de 14 de diciembre de 2012 señala que: «Constando la fecha de entrada en vigor de la norma aquí examinada, el 15 de julio de 2012 y conforme la reiterada doctrina del TS (por única ST de 21 de abril de 2010 de la Sala de lo Social de la Sección Primera del Tribunal Supremo) que dice "las pagas extraordinarias constituyen una manifestación del llamado salario diferido, se devengan día a día, aunque su vencimiento tiene lugar en determinados meses del año, y su importe debe equipararse al salario regularmente percibido por el trabajador, no constituyendo meras expectativas, por lo que los trabajadores, demandantes, tienen derecho a su percepción, no pudiendo tener la norma efecto retroactivo (...)».

En este contexto, y dentro de este marco de reformas en el sector público, cabe destacar asimismo las siguientes medidas: la Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado de 29 de octubre de 2012, sobre asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación; la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de

Y lo que parece claro, en cualquier caso, es que las reformas que se están adoptando durante los últimos meses no inciden en las causas originarias de los desequilibrios de nuestro modelo de empleo público que venimos comentando desde páginas atrás. Es decir, como deja bien claro también SÁNCHEZ MORÓN, «si las decisiones que se están adoptando se limitan a los recortes de personal, retributivos y de algunos derechos relativos al tiempo de trabajo, pasada la crisis actual de la deuda y el déficit público podríamos encontrarnos en la situación anterior, aunque con servicios públicos más reducidos y de menores prestaciones. Dicho de otra manera, para resolver los problemas de nuestro sistema de empleo público no bastan los ajustes, sino que son imprescindibles las reformas».

Sin entrar en los detalles, como aclara el autor, «todas esas reformas se resumen en una trilogía de criterios esenciales aplicables al régimen de empleo público: profesionalidad, evaluación, flexibilidad. Está claro, no obstante, a la luz de la experiencia de los últimos años, que para introducir las reformas necesarias deben vencerse no pocas resistencias y debe existir la necesaria convicción en quienes tienen la responsabilidad de impulsarlas, que son los dirigentes políticos. Esa convicción o voluntad política necesaria es lo que ha faltado antes y después de la aprobación del EBEP. Las reformas –las grandes reformas administrativas– son para los reformadores, que deben tener altura de miras, una visión a medio y largo plazo de la política y capacidad para convencer y superar los obstáculos que se presentan en el camino»⁵⁶³.

trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos; la Orden HAP/2802/2012, de 28 de diciembre, por la que se desarrolla para la Administración del Estado y los organismos y entidades de derecho público dependientes de la misma, lo previsto en la disposición adicional trigésima octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en materia de ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a incapacidad temporal; y el Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

⁵⁶³ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual y perspectivas», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Aranzadi, 2012, págs. 36-37.

La segunda condición, como añade, «es que se produzca un cambio en lo que se suele denominar “cultura administrativa”, esto es, en los valores prioritarios de la sociedad y de los mismos empleados públicos acerca de lo que es aceptable o no y de lo que debe hacerse o no en el ámbito del empleo público. Eso requiere que la mentalidad del “trabajo para toda la vida”,

Precisamente, esa visión a medio y largo plazo es la línea que pretendemos seguir para realizar unas propuestas que ayuden a articular una adecuada configuración de la carrera profesional. Es decir, dejar apuntadas en las páginas que nos restan cuáles son los parámetros necesarios para que este instituto jurídico responda a las necesidades actuales y de futuro. Aportar, en definitiva, nuestras propuestas sobre la materia, con la finalidad de que estas últimas reflexiones puedan contribuir también para alimentar este arduo debate sobre la necesidad de articular una carrera profesional en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas, lo que nos llevará a identificar otras variables necesarias para que esta configuración no se termine en el plano jurídico, sino que, asimismo, esas otras variables del ámbito de la gestión, permitan hacer viable las propuestas de carácter integral que aquí proponemos.

Desde este planteamiento, las propuestas que siguen se estructurarán en variables de carácter normativo-institucional y variables en el ámbito de la gestión. Las cuales, además, no solo incidirán estrictamente en el objeto central de nuestro trabajo. Como a estas alturas ya parece claro, una adecuada articulación de esta institución no puede dejar de lado otras instituciones y elementos imprescindibles para que nuestro modelo de carrera camine en la buena dirección, es decir, hacia la tan deseada y necesaria profesionalización.

2. Variables de carácter normativo–institucional: el marco legal y reglamentario.

Efectivamente, nos corresponde comenzar por el marco normativo que

del “café para todos” y la idea de que un empleado público “de calidad” es el que garantiza cada vez más derechos pero no más obligaciones correlativas, se vaya sustituyendo por aquellas otra que entiende que los empleados públicos son trabajadores por cuenta ajena como los demás, que no han de gozar de privilegio alguno en comparación con los del sector privado, sin perjuicio de la necesaria inamovilidad en su condición, y que deben tener unos derechos laborales y un estándar de rendimiento semejante. En cierto modo la situación actual está alentando este tipo de valores a través del debate público. Que se asuman por la gran mayoría de la sociedad y también por la mayoría de los propios empleados públicos es decisivo para el éxito de cualquier reforma, ya se general o parcial».

debe garantizar el cumplimiento de las propuestas que aquí proponemos. Para ello, lógicamente, hemos de partir de la normativa básica actual en materia de empleo público. Es en este marco en el que tenemos que desenvolvemos, aunque ello no significa que dejemos apuntadas también algunas modificaciones no menos importantes que, a mi juicio, debieran ser introducidas en el texto del EBEP.

Pero es que, además, hay una realidad que hemos podido detectar cuando analizábamos los diferentes legisladores autonómicos que, hasta la fecha, han desarrollado propiamente (o de forma parcial) los planteamientos que subyacen en nuestra normativa básica. Me refiero a la excesiva o reducida, según los casos, regulación de los legisladores de desarrollo. O bien se ha entrado a legislar de forma esquemática, reproduciendo básicamente los postulados del EBEP y, por tanto, remitiendo al correspondiente desarrollo reglamentario el resto de su contenido. O bien, en el caso contrario, legisladores que han entrado a regular de forma excesiva, a mi juicio, sin dejar mucho margen de maniobra a las propias Administraciones Públicas en aquellos ámbitos donde el EBEP así lo permitía.

Es por ello que consideramos importante también dejar reflejado cuál es nuestra posición al respecto, es decir, dónde termina el marco legal y dónde empieza el desarrollo reglamentario, y por tanto, qué extremos son una decisión propia de cada Administración Pública. De esta forma, esta delimitación entre el marco legal y reglamentario será una constante también en nuestras propuestas sobre la materia.

Desde estos planteamientos, comenzaremos por identificar aquellos elementos que consideramos que han de estar presentes en cualquiera de las modalidades de carrera que vayan a ser implementadas. Lo que no impide, asimismo, que una vez identificados estos elementos comunes, consideremos también importante el hecho de identificar una serie de presupuestos, a mi parecer esenciales, que han de concurrir en cada una de las modalidades de carrera, de forma específica. Es decir, subrayar también los presupuestos que cada modalidad concreta debería recoger, evitando los errores del pasado ya

analizados y realizando propuestas encaminadas hacia la profesionalización que debiera estar presente en cada una de estas modalidades de carrera.

2.1. Elementos comunes a las diferentes modalidades de carrera.

2.1.1. La garantía de la inamovilidad y sus límites.

El primer elemento en el que centraremos nuestra atención es en la dimensión de la carrera profesional como derecho subjetivo y en las garantías jurídicas que por norma con rango de ley han de quedar salvaguardadas. Me refiero concretamente a la garantía de la inamovilidad que, en la legislación básica actual, reconoce el art. 14 a) del EBEP en forma de derecho individual exclusivo de los funcionarios de carrera⁵⁶⁴.

Como es conocido, la garantía de la inamovilidad viene identificándose entre nuestra doctrina y jurisprudencia como el derecho al cargo y presenta, a su vez, dos vertientes: una objetiva y otra subjetiva. A mi parecer, ambas vertientes debieran ser replanteadas y a ello dedicaremos las páginas que siguen en este punto.

A) La vertiente objetiva: la inamovilidad en el puesto de trabajo.

La vertiente objetiva de esta garantía se viene a identificar con la inamovilidad funcional y se traduce en el ejercicio de las funciones y tareas propias de un puesto de trabajo. Sin embargo, esta vertiente de la inamovilidad no es absoluta ya que la Administración puede hacer uso de sus potestades de organización y remover a los funcionarios de sus puestos de trabajo⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ Aunque bien es cierto también, que ya con anterioridad, el derecho al cargo se reconoce en el art. 63.2 de la LFCE de 1964 (en vigor hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo –Disposición Derogatoria Única y la Disposición Final Cuarta del EBEP–).

⁵⁶⁵ Al respecto existe una amplia jurisprudencia (SSTS de 11 de noviembre de 1983, de 11 de marzo de 1992, de 17 de mayo de 1993, 19 de febrero de 1989, 14 de diciembre de 2004). En este sentido, es muy esclarecedora la STS de 17 de mayo de 1993 que diferencia a este respecto entre el derecho al cargo y el derecho al puesto de trabajo, elemento éste último que va ligado a la potestad autoorganizatoria de los servicios públicos, estableciendo que:

En la actualidad, como señala ARROYO YANES, «a raíz de la pérdida del puesto de trabajo, tendrá que haber algunas garantías –significativamente no se nos dice cuáles son– y sin que esas garantías vengan previstas, ni siquiera nominativamente, por el legislador básico». No obstante, como añade este autor tan crítico al marco garantista del EBEP, «la pertenencia a la estructura de agrupaciones personales funcionariales (el espacio que han venido ocupando los tradicionales Cuerpos y Escalas) comporta garantizar al funcionario una posición de la que no puede ser desposeído; ni siquiera por vía disciplinaria –ya veremos que en ese ámbito opera el demérito, pero éste no llega a alcanzar, a nuestro juicio, a este elemento– podría lograrse la desposesión y/o la asignación de una nueva agrupación personal en la que insertar al funcionario. Por lo tanto, y aunque no se diga, estamos ante una verdadera garantía, pues el funcionario, en el peor de los casos, si excluimos la separación definitiva, no va a perder su encuadramiento».

«SEGUNDO. Dicha parte confunde lo que para el régimen legal rector de los derechos y deberes de los servidores de la función pública, en general y, en concreto, a los implicados en la presente situación conflictiva, constituye el derecho al cargo de aquéllos y el que los propios funcionarios ostentan respecto de los puestos de trabajo establecidos por la Administración y que, a pesar de que, en la generalidad de los casos, suelen coincidir en la práctica, no siempre tiene por qué suceder así, de modo que, cuando esta identidad no concurre, en tanto aquel derecho al cargo es intocable por parte del Órgano administrativo, el que se refiere a ocupar el puesto de trabajo afecta a la facultad organizativa que corresponde a dichos Órganos, y, por lo que ahora interesa, distribuir a cada Servicio, Sección o Negociado, los menesteres de los que corresponden a cada Ministerio, en función de lo que se considere como mejor para el servicio público y sus propias exigencias.

TERCERO. En el caso enjuiciado consta acreditado que, cuando en el mismo concurso tomaron parte el recurrente y el señor B. P., en función del mérito preferente del primero, se le designó, como va dicho, Jefe de la Sección de Ordenación Farmacéutica, en la que se insertaban menesteres y funcionarios propios de los servicios de inspección farmacéutica; razón única esta por la que materialmente el señor V. R. ejercía su jefatura, y, en consecuencia, si la Administración con el transcurso del tiempo y en el ejercicio de sus facultades de organización antes dichas, había considerado necesario, conveniente u oportuno reordenar los servicios públicos a su cargo, no se vislumbra obstáculo legal alguno para que llevara a cabo la redistribución de las jefaturas correspondientes y la adscripción a sus puestos de trabajo de los servidores de aquéllos, siempre naturalmente que el genuino derecho al cargo para el que, en su día, fue nombrado el recurrente no se altere en cuanto le es propio, que no es otra cosa que el grado jerárquico que le corresponde y las funciones inherentes a su caracterización de jefatura, que es lo que se ha cumplido en la presente ocasión, en la que tampoco se aprecie la infracción de los principios constitucionales que, en apoyo de su pretensión, la referida parte invoca; porque, en definitiva, lo único que se ordenaba por la resolución que se impugna era que, segregada de aquella Sección la Inspección de Farmacia, quedaran adscritos a ésta los farmacéuticos que venían prestando sus servicios en la Sección de Ordenación Farmacéutica de Barcelona, sin perjuicio de que acciones puntuales del Área de la Sección de Ordenación Farmacéutica pueda requerir ocasionalmente la cesión temporal de alguno de estos funcionarios».

Por ello, como expresa, «el juego de la progresión/desprogresión podría verse intensificado incluso en tales supuestos, al no existir ninguna previsión estatutaria a este respecto, salvo, claro está, la mínima de que se tendrían que implantar sistemas objetivos y transparentes de evaluación, y que los funcionarios tendrían que tener asignado un puesto de trabajo y pertenecer a una agrupación de funcionarios. En consecuencia, dependiendo de las legislaciones que le sean aplicables, unos funcionarios recibirán un tratamiento más garantista que otros sin fundamentación alguna para esa diferenciación, al no tenerse que guardar ninguna regla común en este terreno»⁵⁶⁶.

Ciertamente, hay que reconocer que todos estos extremos no pueden pasar desapercibidos. No puede existir derecho alguno, en este caso la carrera profesional, sin un marco de garantías que lo proteja. Hasta ahí estamos totalmente de acuerdo, y también podríamos compartir que, en este punto, el EBEP haya podido tener serias lagunas jurídicas, sobre todo si lo comparamos con la normativa básica anterior que más se puede acercar al concepto de Estatuto Básico, es decir, la LMRFP.

Ahora bien, a mi juicio, la carrera profesional no puede ser analizada exclusivamente desde su dimensión como derecho subjetivo, y por tanto, que el principal centro de atención sea la mayor o menor determinación de las garantías jurídicas que rodean a este instituto jurídico. De hecho, si algo nos ha enseñado la historia de nuestra función pública es que donde más ha tropezado la carrera administrativa es en el ámbito de la gestión propia de cada organización. Por mucho que el marco jurídico de cada momento haya podido contribuir también a ello. Y, precisamente, es en este ámbito de la gestión donde el EBEP introduce novedades cuanto menos reseñables que pueden ayudar a fortalecer esta dimensión de la carrera.

⁵⁶⁶ ARROYO YANES, L. M., «La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público», en *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (Coord. Manuel Arenilla Sáez), Madrid, Ed. INAP, 2010, págs. 709 y ss. Por tanto, en este escenario básico según el autor, «si bien puede existir una progresión, desprogresión, o falta de progresión como consecuencia del comportamiento del funcionario, ésta tendría siempre unos topes, ni la caída podría ser libre hasta abajo del todo ni la progresión podría traspasar el techo máximo existente, pues quedaría condicionada por los techos impuestos a la concreta agrupación funcional de pertenencia del funcionario».

Piéñese en este sentido, en las herramientas contenidas en su art. 69 en materia de planificación de recursos humanos, que facultan a cada Administración Pública para poder aprobar Planes para la ordenación de sus efectivos. Todo ello con el objetivo de contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y su movilidad⁵⁶⁷.

Del mismo modo, podría reseñarse la posibilidad recogida en su art. 85.2, por la que se habilita a los legisladores de desarrollo a establecer otro tipo de situaciones administrativas que bien podrían ser aplicadas en el contexto actual⁵⁶⁸. O, por poner un último ejemplo, podríamos destacar también

⁵⁶⁷ No está de más tampoco volver a recordar, en este punto, el art. 69 EBEP. Y en concreto algunas de las medidas («entre otras») que pueden incluir las Administraciones Públicas en los referidos Planes para la ordenación de sus recursos humanos:

- a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
- b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa.
- e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público.

⁵⁶⁸ Efectivamente, no está de más volver a recordar el contenido del referido art. 85.2 EBEP:

«Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto podrán regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen, cuando concurra, entre otras, alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.
- b) Cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera.

Dicha regulación, según la situación administrativa de que se trate, podrá conllevar garantías de índole retributiva o imponer derechos u obligaciones en relación con el reingreso al servicio activo».

En este punto, y haciéndose eco de la referida potestad otorgada por el EBEP, resulta de gran interés los arts. 155 a 176 del Proyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi (aprobado en Consejo de Gobierno de 10 de julio de 2012, como ya señalamos). Donde se establecen una amplia gama de situaciones administrativas que viene a dar respuesta a las necesidades actuales que venimos reseñando.

el procedimiento de la evaluación del desempeño, que debiera de ser configurado en un elemento imprescindible para cualquier modalidad de carrera profesional que se precie, y mediante el cual se pueda determinar no sólo si un empleado público está reconocido para progresar sino también para que pueda ser removido de su puesto de trabajo ante un rendimiento insuficiente.

Y es que, en efecto, la práctica diaria y el funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas nos viene a demostrar, en mayor o menor medida, que por mucho que un empleado público sea claramente ineficiente, no es removido de su puesto de trabajo. Ya sea por falta de implicación de las unidades de dirección de cada organización, ya sea por la rigidez de los procedimientos disciplinarios o, por resaltar un último posible factor, por la cultura administrativa dominante, lo cierto es, en cualquier caso, que hay un exceso de seguridad en este sentido.

Como señala SÁNCHEZ MORÓN: «Poner en marcha un expediente disciplinario y concluirlo con una sanción objetivamente proporcionada es cosa difícil, habida cuenta de las exigencias del procedimiento, los amparos sindicales o corporativos y el consabido horror al conflicto. Aplicar la cláusula legal que permitiría privar a un funcionario de su puesto de trabajo por rendimiento insuficiente ha sido algo rigurosamente excepcional e inclusive el EBEP ha acabado por suprimirla. En fin, controlar seriamente el absentismo injustificado o el incumplimiento del horario de trabajo es objetivo poco menos que ilusorio en gran parte de las Administraciones, que aplican al respecto un sensible margen de tolerancia».

Así, como añade el autor, «el reclamo de “un trabajo para toda la vida” – que utilizan, por cierto, las empresas dedicadas a la preparación de opositores– no solo se entiende socialmente y por muchos beneficiarios del sistema como el derecho a mantener la condición de funcionario y por tanto un puesto de trabajo vitalicio, sino también como la garantía de que el funcionario va a gozar de derechos y compensaciones que legalmente le correspondan como miembro de un cuerpo, escala o categoría y del derecho a progresar en

la carrera al ritmo de los demás, con total independencia de sus méritos y de su esfuerzo personal. Concepción coherente con la máxima “café para todos” que las organizaciones sindicales y algunas asociaciones corporativas suelen defender, al menos de manera solapada. “Hagas lo que hagas, pase lo que pase, la Administración te va a tratar igual que a los demás miembros de tu grupo y categoría”. Teniendo esa seguridad, lo importante es no salirse de la regla y confiar en las reivindicaciones colectivas. Nada que ver con el interés por mejorar el servicio o las prestaciones de cada uno, cuestión que queda al albur de las preferencias o motivaciones personales»⁵⁶⁹.

Ciertamente, la situación actual de nuestro modelo de empleo público no puede ser mejor descrita. Por ello, la carrera profesional ya no puede responder a los parámetros tradicionales, debe contextualizarse e innovarse, y lo que es aun más importante, debe ser articulada teniendo en cuenta los intereses en juego, no sólo la de los empleados públicos sino también la de los intereses de todos los ciudadanos. Y lo que está claro también, y aquí no puede haber ningún género de dudas, es que en caso de conflicto siempre han

⁵⁶⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M., «Ajustes y reformas en el empleo público...», *op.cit.*, pág. 30. En este sentido, resulta de gran interés el trabajo de NIETO GARCÍA, A., *La «nueva» organización del desgobierno*, Barcelona, Ed. Ariel, 1996. Y, más recientemente, *El desgobierno de lo público*, Barcelona, segunda edición, Ed. Ariel, 2012.

Cabe recordar que la referida cláusula legal que permitía privar a un funcionario de su puesto de trabajo por rendimiento insuficiente, recogida en el art. 20.1 e) LMRFP, sigue estando en vigor y, por tanto, es perfectamente aplicable en aquellas Comunidades Autónomas que no han desarrollado legal y reglamentariamente los postulados del EBEP. Como así se deriva de la propia Disposición Derogatoria Única EBEP con el alcance establecido en su Disposición Final Cuarta. El precepto subrayado de la LMRFP establece lo siguiente:

«Los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, podrán ser removidos por causas sobrevenidas, derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o de una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto. La remoción se efectuará previo expediente contradictorio mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, oída la Junta de Personal correspondiente.

A los funcionarios afectados por lo previsto en este apartado les será de aplicación lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21.2, b) de la presente Ley».

Por su parte, conforme al referido art. 21.2 b) LMRFP se establecía que: «Los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo, sin obtener otro por los sistemas previstos en el artículo anterior, quedarán a disposición del Subsecretario, Director del Organismo, Delegado del Gobierno o Gobernador civil u órganos análogos de las demás Administraciones, que les atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, quienes cesen por alteración del contenido o supresión de sus puestos en las relaciones de puestos de trabajo, continuarán percibiendo, en tanto se les atribuye otro puesto, y durante un plazo máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto suprimido o cuyo contenido haya sido alterado».

de prevalecer los intereses generales a los que sirve la Administración Pública, por mandato constitucional. A mi parecer, son estos parámetros, y no otros, por los que debiera transcurrir el debate para una verdadera articulación de la carrera profesional.

B) La vertiente subjetiva: la inamovilidad en el empleo.

La vertiente subjetiva de esta garantía, por su parte, se identifica con la inamovilidad relacional y se traduce en el mantenimiento de la posición alcanzada por el funcionario en el seno de la organización, y que si bien puede experimentar cambios a lo largo de su vida profesional en los términos antes reseñados, sólo puede ser extinguida por las causas legalmente establecidas (art. 63 EBEP).

La razón de la existencia de esta vertiente, como así viene siendo mayoritariamente aceptado, encuentra su fundamento en la garantía institucional que nuestra Carta Magna establece en su art. 103.3 en materia de función pública⁵⁷⁰. Y del que se deriva el mandato constitucional de la

⁵⁷⁰ El concepto de garantía institucional, acuñado en el Derecho Alemán, intenta anudar la existencia de aquellas instituciones que se consideran consustanciales al Estado y que son recogidas en la Constitución. En este sentido, SANTAMARIA PASTOR (*Fundamentos de Derecho Administrativo*, Edit. CEURA, Madrid, 1988, pág. 460) recogiendo la descripción de SCHMIDT-JORTZIG, señala que la garantía institucional opera en un triple sentido: «en cuanto a su finalidad (*Schutzrichtung* o protección direccional), la garantía preserva a una institución de las acciones de cualesquiera poderes públicos que tiendan a deformarla sustancialmente o a hacerla desaparecer. en cuanto a su objeto, la garantía protege no cualquier aspecto de la institución, sino sólo su núcleo esencial, el que determina su función global; un núcleo que no es definible a priori y en términos abstractos, sino sólo por referencia a un estado de opinión generalizada sobre el concepto y fines de la institución misma (esto es, la *charakteristisches Erscheinungsbild* o imagen característica que en cada momento histórico y lugar se tiene de la institución). En cuanto al tiempo, por fin, esta protección surte también efectos frente a las medidas adoptadas sucesivamente por los poderes públicos que, consideradas en su conjunto, afectarían al núcleo esencial antes aludido, pero no tomadas individualmente, una por una. Lo cual, sin embargo, no entraña la congelación de la institución en el estado en que se hallara en el momento de la aprobación del texto constitucional: antes bien, la extensión temporal de la protección (*zeitlicher Schutzerstreckung*) supone la posibilidad de evolución de la institución, ya sea esta producida indirectamente por los cambios económicos o sociales, ya sea impulsada de modo consciente por el legislador; una evolución que no tiene otro límite que el de la ruptura clara y neta con la imagen comúnmente aceptada de la institución, lo que exige que las reformas supongan un desarrollo evolutivo razonable y paulatino del sistema existente». En consecuencia, dicho concepto requiere que la institución esté recogida constitucionalmente y que, además, se encuentre arraigada en la conciencia jurídica colectiva con unos contornos que constituyen el contenido esencial al que se protege frente a la eventual acción del

regulación por Ley de un estatuto de los funcionarios públicos de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones de sus funciones⁵⁷¹.

Así, con carácter general, hay una decisión fundada a favor de un régimen estatutario para la prestación de los servicios públicos y dicho régimen necesariamente ha de estar presidido por los principios que recogen los artículos 103.3 y 23 de la C.E., cuyo contenido viene a constituirse en contenido esencial de la materia de función pública⁵⁷².

Por tanto, de esta consideración se deriva que hay unos elementos que hacen reconocible el régimen funcional, entre los que podemos citar: igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público, la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones, la dedicación al servicio público mediante el establecimiento de un sistema de incompatibilidades y la regulación de un derecho de sindicación que, sin embargo, estará sometido a las peculiaridades propias del empleo público.

La consecuencia clara, en este sentido, es que decisiones reiteradas del

legislador.

⁵⁷¹ Al respecto, la STC 99/1987, 11 de junio, afirma que existe una opción genérica de la constitución por un régimen estatutario de los servidores públicos añadiendo que «las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir que puestos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario». Y añade, en cuanto al carácter de la relación que surge entre la Administración Pública y los funcionarios, las siguientes consideraciones: «(...) el funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando».

⁵⁷² En torno al concepto de «contenido esencial», el Tribunal Constitucional español ha deslindado un núcleo y un halo. Es el núcleo el que se protege y no puede ser afectado por el legislador. Especialmente significativo es el tema en materia de libertad sindical donde la STC 23/1983 establecía que «(...) por muy detallado y concreto que parezca el enunciado del artículo 28.1 de la CE a propósito del contenido de la libertad sindical, no puede considerarse como meramente ejemplificativo, con la consecuencia de que la enumeración expresa de los derechos concretos que integran el genérico de libertad sindical no agota, en absoluto, el contenido global o total de dicha libertad». De forma, aún más clarificadora, la STC 51/1988 señalaba que «(...) el derecho fundamental se integra no sólo por su contenido esencial, sino también por esos derechos o facultades básicas que las normas crean y pueden alterar o suprimir, por no afectar al contenido esencial del derecho».

legislativo, ejecutivo o de las Administraciones territoriales encomendando el ejercicio de competencias públicas a personal laboral o desconociendo los principios establecidos constitucionalmente podrían no respetar el contenido esencial de esa garantía institucional. De esta forma, mediante reiterados actos, se lograría desdibujar una institución protegida y definida constitucionalmente⁵⁷³.

Sin embargo, el referido precepto constitucional no recoge el concepto de inamovilidad y su recepción en los textos normativos obedece a una lectura e interpretación de la garantía institucional de la función pública, según la cual existe una preferencia de nuestro constituyente por un régimen funcional que ha de estar protegido de la intervención o intromisión del poder público mediante la garantía de la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Ciertamente, considero que esta lectura del art. 103. 3 CE no es la única

⁵⁷³ En este punto, cabe destacar la polémica integración de personal laboral en las nuevas agencias creadas al amparo Ley 1/2011 de Reordenación del Sector Público en Andalucía, que ha sido paralizada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en reiteradas sentencias (entre otras muchas, las de 2 de noviembre y 15 de diciembre de 2011; así como las de 13 de septiembre y de 29 de octubre de 2012). Sin embargo, recientemente las SSTS de 21 de enero y 23 de marzo de 2013 vienen a contradecir los planteamientos de la STSJ de 2 de noviembre de 2011 y han declarado que: «De ningún modo pueden (...) afectar al derecho al acceso a la función pública de quienes recurrieron en la instancia pues ya forman parte de ella bien como funcionarios, bien como personal laboral, tal como señalan el Ministerio Fiscal y la AAIC y de su derecho trata este proceso y no del que pudieran tener terceros respecto de los que ninguna cuestión cabe suscitar aquí. No es una obviedad, por otro lado, establecer expresamente que ese personal del IAAL que se integra en la AAIC solamente podrá pasar a la función pública de la Administración General de la Junta de Andalucía o a su personal laboral si supera los correspondientes procesos selectivos (...) En consecuencia, todo se reduce a la incidencia que tienen las normas legales y la disposición reglamentaria en el derecho de los actores a la promoción profesional o, más en concreto, a la provisión de los puestos que no ocuparían quienes proceden del IAAL si es que fuera contraria al ordenamiento jurídico su integración en la AAIC. En este punto, hay que coincidir nuevamente con el Ministerio Fiscal. El derecho del que se trata, ciertamente, es de configuración legal y a ella contribuye la Ley 1/2011 que, como ya sabemos, el Decreto 103/2011 se limita a cumplir en sus términos. Configuración que, tratándose no ya del acceso a la función pública sino del desarrollo de la carrera administrativa, permite mayores márgenes a la Administración a la hora de organizar la forma de provisión de los puestos de trabajo. La solución seguida por el legislador en este caso no nos suscita dudas de constitucionalidad porque, como resalta el Ministerio Fiscal, se mueve dentro de ese espacio y lo hace, además, ateniéndose, sin variarla, a la situación existente. Es decir, manteniendo en la condición que ya tenía al personal del IAAL con la única diferencia de que ahora pasa a serlo de la AAIC. Así, quienes eran empleados públicos del primero, entidad pública, siguen siéndolo, ahora de la segunda, entidad pública igualmente, sin que por la integración controvertida pasen a formar parte de la función pública ni del personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía».

Sobre este tema resulta de gran interés el trabajo de FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La Reordenación del Sector Público Andaluz: reflexiones para el debate», Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 80, 2011, págs. 13-80.

e invita a otras posibles interpretaciones. A mi parecer, el modelo dibujado constitucionalmente tiene unos amplios perfiles, con unos límites bien precisos, pero que admiten diversos modelos de configuración de nuestra función pública.

Mucho me temo que bajo esta defensa a ultranza de la garantía de la inamovilidad se esconde una visión tradicional de la función pública, que poco se corresponde con los tiempos que actualmente vivimos. Es más, desde hace ya bastante tiempo, este concepto puro de la función pública dejó de representar a la realidad de nuestras Administraciones Públicas, a las necesidades a las que debían hacer frente, y a los medios personales de los que efectivamente se servía.

Se quiera o no se quiera ver, esa visión no se acomoda a los tiempos actuales, y no creo que la mejor solución pase por retomar la teoría clásica de la función pública. De hecho, el cambio de adjetivo que plantea el EBEP no es algo aleatorio. Es decir, el paso de la carrera administrativa a la carrera profesional no constituye simplemente un cambio de nomenclatura, sino que bajo este adjetivo se ejemplifica el giro que necesariamente deben adoptar nuestras Administraciones Públicas y sus recursos humanos. Ese cambio de nuestra cultura administrativa que necesariamente debería producirse si de verdad queremos garantizar los principios de actuación consagrados en nuestro art. 103.1 CE, y a los que podríamos añadir el derecho de los ciudadanos a una buena administración que, desde hace ya algún tiempo también, se viene incorporando en nuestros textos estatutarios⁵⁷⁴.

Estos principios y valores, a mi parecer, son los que debieran prevalecer en el funcionamiento diario de nuestras Administraciones Públicas y en el

⁵⁷⁴ Sobre este tema resulta de gran interés, entre otros, los trabajos de FUENTETAJA PASTOR, J.A., «El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 15, 2008, págs. 137-154; RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 2006; TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid, Ed. INAP, 2004; y, PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2001.

rendimiento de los trabajadores del sector público. En su concepción amplia de empleado público como la que establece el EBEP, y que incluso podría considerarse que se ha quedado corto, en el sentido de que ha desperdiciado la oportunidad de establecer la relación laboral especial de empleo público, de una vez por todas.

Y es que lo que queremos dejar bien claro, en este punto, es que la carrera profesional no puede quedar circunscrita únicamente hacia el personal funcionario, pues este instituto jurídico no puede girar en torno al vínculo jurídico que le une con la Administración Pública. No se trata de un debate terminológico entre el concepto de función pública y el de empleo público, sino que el debate debiera ir encaminado en que puedan hacer carrera aquellos empleados públicos que demuestren su rendimiento profesional, su compromiso con la organización y el cumplimiento de los objetivos marcados por ésta.

De hecho, si trasladamos estos planteamientos a la situación actual, podríamos compartir que no parece muy acertado que el centro de todos los ajustes en materia de personal vayan dirigidos exclusivamente hacia aquellos que tienen un vínculo contractual con la Administración Pública. En todo caso, y en el supuesto de que otras medidas menos gravosas no fuesen posibles, como señala CASTILLO BLANCO, «se tratará de que sobran puestos de trabajo en una Administración concreta, con independencia de su régimen jurídico laboral o funcionarial, y una vez realizado el estudio pertinente que acredite que un puesto de trabajo no fuese necesario por causas técnicas u organizativas o, alternativamente, porque económicamente es inviable el mantenimiento de la plantilla en su actual configuración lo que no hace sino responder a la necesaria motivación de la medida por ser restrictiva de derechos y ello será independiente del régimen jurídico».

Por decirlo de una vez, como aclara el autor, «lo que sobrarán serán puestos de trabajo no regímenes jurídicos y éstos pueden estar ocupados por personal funcionario o laboral. No podemos olvidar, a estos efectos, que las normas que permiten la excedencias forzosas de los funcionarios públicos

también son habilitantes y, por ello, también de eventual aplicación a supuestos de sobredimensionamiento de plantillas. ¿Por qué tras el resultado de un estudio organizativo no puede resultar que son los puestos de trabajo ocupados por éstos precisamente los que sobran y no los del personal laboral al servicio de la entidad?»⁵⁷⁵.

Sin embargo, las medidas que actualmente se están adoptando no van en esta dirección. Y va a resultar cierto, como señala asimismo JIMÉNEZ ASENSIO, que «la joven y difusa en sus contornos institución del empleo público está en claro proceso de descomposición. Sus mecanismos de defensa son muy endebles si se comparan con la tradicional institución de función pública, que parece volver por sus fueros (o, al menos, se pretende que así sea). Una y otra vez se escucha tanto entre portavoces políticos como incluso en medios de comunicación (cuando no en la propia “academia”) que los funcionarios han pasado una “oposición” y tal proceso (que en bastantes supuestos se desarrolló hace muchos años y, en el mejor de los casos,

⁵⁷⁵ CASTILLO BLANCO, F., «Requisitos para la aplicación de medidas de ajuste en el sector público local...», *op.cit.*, págs.18 y ss. Quiere decirse con lo expuesto, como señala el autor, «que la exigencia a la Administración –principio de buena administración- de la mejor decisión de entre las posibles preceptúa, de forma previa a la presentación de un expediente de despido colectivo o proceder al despido objetivo, la existencia de un expediente previo (base de la memoria a la que alude el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores), y en concreto de los Planes de Recursos Humanos previstos en nuestra normativa (alguna sentencia como la STSJ Valencia de 26 de septiembre de 1997 (AS 3019/1997) lo ha considerado preceptivo para poder proceder a amortizar plazas), que se erige, a los fines de adoptar la mejor de las decisiones posibles a que está obligada la Administración a fin de no incurrir en arbitrariedad, en un presupuesto previo e imprescindible a fin de acometer medidas como la contemplada en la Disposición Adicional Segunda de la reforma laboral. Y no sólo este, sino, asimismo, y desde mi punto de vista, a la modificación de la relación de puestos de trabajo o instrumento similar existente en cada entidad local derivado de ese Plan y, con posterioridad y sólo con posterioridad y si no caben medidas alternativas dados los principios de proporcionalidad, racionalidad y menor intervención, a la presentación de expedientes de despido colectivo para trabajadores laborales fijos. Y, lógicamente y en este sentido, a la necesaria negociación del mismo ya que si se aceptan las reflexiones anteriores se estará de acuerdo en que el alcance de dichos Planes en el EBEP serían una materia de negociación común entre personal laboral y personal funcionario por lo que procedería la negociación de la extensión y contenido de las medidas y la nulidad de aquellas actuaciones que no hubieran sido objeto de negociación previa».

En este sentido, y más concretamente sobre la necesidad de la negociación colectiva, se pronuncia también la STS de 18 de mayo de 2011. Del mismo modo, la STSJ de Valencia, de 23 de abril de 2013, ha declarado nulo el Expediente de Regulación de Empleo en la empresa pública Aprovechamiento Energético de Residuos, SA (Vaersa), adscrita a la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, al considerar que «no se negoció de buena fe». Por su parte, la STS de 22 de abril de 2013 declara nulo el Expediente de Regulación de Empleo de la empresa dedicada a la reparación de camiones de limpieza de residuos urbanos de Móstoles, con pérdidas económicas acreditadas de tres trimestres seguidos, al considerar que hay errores en la documentación presentada.

mediante la comprobación de unos conocimientos que nada tienen que ver sobre lo que hoy se aplica en sus puestos de trabajo) parece blindarles frente a cualquier política de reducción de plantillas o de flexibilidad externa. El argumento, además de meramente formal, es a todas luces insatisfactorio».

La conclusión de todo este estado de cosas, como añade el autor, «es obvia: el empleo público no funcionarial cotiza a la baja. Mala respuesta a unas necesidades futuras del sector público que, contrariamente a lo que se piensa, deberían ir encaminadas a configurar un empleo público laboral muy numeroso y altamente profesionalizado, así como una función pública cualificada, reducida en su tamaño y volcada exclusivamente al ejercicio de las funciones de autoridad en sentido estricto. No parecen ir por allí los pasos que se anuncian»⁵⁷⁶.

Ciertamente, no me parece razonable que en nuestras Administraciones Públicas sigan teniendo una protección especial una parte de los empleados públicos, cuando la otra parte trabaja en la misma organización e incluso desempeña las mismas funciones. A mi parecer, la garantía de la inamovilidad se ha extendido en exceso y creo que ya va siendo hora de empezar a ponerle algunos límites.

Soy consciente de las grandes reticencias que una afirmación de este tipo va a encontrar. De hecho, escasean los autores que se posicionan de una forma clara. Pero, a mi parecer, debiera comenzarse un debate serio para delimitar la garantía de inamovilidad en la condición de funcionario.

⁵⁷⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., «¿Hacia dónde va el empleo público? (I): El personal laboral del sector público en el punto de mira», en el blog de su Estudio de Consultoría Sector Público S.L.U. (<http://www.estudiconsultoria.com>) de 19 de octubre de 2012. Interesante también es su visión sobre el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. Así en su trabajo «Despidos colectivos en el sector público: se abre “la veda”», publicado en su blog el día 30 de octubre de 2012, el autor no termina de comprender «por qué en unos casos a ese personal del sector público empresarial sí se le considera “empleado público” (políticas de ajuste) y en otros (“causas económicas de los despidos colectivos” o “suspensiones de contratos de trabajo por causas objetivas”) se les considera empleados “privados”. Convendría que el legislador procurar ser un poco más coherente, pues en algunos supuestos sitúa en peor condición al personal laboral fijo EBEP que al personal laboral del sector público empresarial (no EBEP). Que alguien explique la paradoja».

No vamos a entrar en detalles pero sinceramente creo que la relación laboral especial de empleo público debiera formalizarse en nuestro modelo, garantizando la estabilidad en las mismas proporciones que cualquier profesional del sector privado, y reconduciendo la garantía de la inamovilidad a una función pública en la que se desempeñan funciones que aconsejan el establecimiento de dicha garantía⁵⁷⁷.

Por todo este estado de cosas, en definitiva, considero que nuestro modelo de empleo público debería orientarse en base a los siguientes parámetros fundamentales:

⁵⁷⁷ En Alemania, como comenta el equipo de redacción del Boletín de Función Pública del INAP («La BAKöV (*Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*), la Academia Federal de Administración Pública de la República Federal Alemana», en *Boletín de Función Pública del INAP*, Nº 5, Octubre, 2011, págs. 50-51): «(...) cerca de 4,5 millones de personas trabajan en el servicio público y existen dos tipos de trabajadores: los funcionarios y los empleados públicos. La mayoría de los puestos de trabajo en las áreas centrales de la administración tradicional están a cargo de los funcionarios públicos, especialmente en puestos de supervisión y en áreas donde el Estado debe intervenir en los derechos y obligaciones de los individuos en nombre del bien común, es decir, ejercer su monopolio de la fuerza. Según el artículo 33 (4) de la Ley Fundamental, el ejercicio de la autoridad del Estado debe ser confiada a los funcionarios públicos, puesto que éstos están sujetos a una relación especial. Por esta razón, todos los funcionarios de policía, bomberos y aduanas, tributarias y prisión deben ser funcionarios públicos. Funciones de supervisión de las autoridades superiores estatales y federales, así como el servicio diplomático, también se reservan para los funcionarios públicos. Por otro lado, la mayoría de los puestos sanitarios, servicios sociales y las profesiones técnicas son ocupadas por otros empleados públicos que se rigen por una relación laboral diferente a la de los funcionarios».

En nuestro país, la regla básica del art. 9.2 del EBEP es, como señala SÁNCHEZ MORÓN («Clases de ...», *op.cit.*, pág. 93), «muy abierta y no acaba con la polémica acerca de qué grupos de empleados públicos deben tener necesariamente o preferentemente la condición de funcionarios, de la misma manera que no acaba con la dialéctica entre partidarios de una mayor laboralización del empleo público (que se está extendiendo fundamentalmente a través de la creación de nuevos entes públicos de todo tipo) y los de una mayor funcionarización, perseguida por buena parte de los empleados con contrato laboral y por los sindicatos, como garantía superior de estabilidad en el empleo».

Y es que, en efecto, como indica también CANTERO MARTÍNEZ («Estructura de empleo ...», *op.cit.*, págs. 154 y ss.), determinar «la futura extensión de este colectivo (personal laboral) en la Administración o las funciones concretas que podrá realizar a día de hoy es una incógnita. Siguiendo la doctrina establecida en la Sentencia del Tribunal 99/1987, de 11 de junio, reiterada posteriormente, entre otras, en la STC 235/2000, de 5 de octubre y en la 37/2002, de 14 de febrero, debe seguir entendiéndose que la regla general es la de ocupación funcionarial de los puestos de trabajo en la Administración, que ahora incluso se refuerza con la reserva de funciones al funcionario que efectúa el artículo 9.2 del Estatuto. Debe ser, pues, la ley la que determine las funciones que pueden ser desempeñadas por personal laboral. Una vez respetada la reserva mínima de funciones a quienes ostenten la condición de funcionarios que establece el artículo 9.2, serán después las leyes que elaboren las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y la Ley de las Cortes Generales para el ámbito de la Administración General del Estado las que abran o reduzcan el abanico laboralizador en sus respectivos ámbitos».

1º) Simplificación de las clases de empleados públicos, distinguiendo únicamente a estos efectos entre: funcionario de carrera y empleado público.

2º) Reconducción de la garantía de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera para quienes desempeñan funciones de estricta autoridad⁵⁷⁸.

3º) Establecimiento de la relación laboral especial de empleo público, que englobara a todos los profesionales que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas, regulados en una misma norma básica que acogiera un catálogo mínimo de garantías, derechos y deberes, que puede ser ampliable mediante la negociación colectiva.

Un modelo que, en definitiva, es perfectamente compatible con el mandato establecido en el art. 103.3 CE, y que se ajusta a la realidad de nuestro empleo público actual.

2.1.2. La evaluación del desempeño como procedimiento común a todas las modalidades: un proceso progresivo de implementación.

Sin duda alguna, como ya venimos señalando desde páginas atrás, la evaluación del desempeño, junto a la carrera profesional y la dirección pública

⁵⁷⁸ En este sentido, puede destacarse la reserva de funciones establecida en el art. 6 de la ley de empleo público de Castilla-La Mancha. Así como señala en el apartado primero del referido precepto, «el ejercicio de las funciones, incluidas las directivas, que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales corresponden en exclusiva al personal funcionario».

En este sentido, como especifica en su apartado segundo, son funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales las siguientes: a) La instrucción o la elaboración de propuestas de resolución en procedimientos administrativos; b) La inspección, vigilancia o control del cumplimiento de normas o resoluciones administrativas; c) La emanación de órdenes de policía; d) El control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; e) La contabilidad; f) Las de tesorería; g) La fe pública; h) La recaudación; i) La inscripción, anotación, cancelación y demás actos de administración de registros públicos; j) El asesoramiento legal preceptivo.

A estos efectos, como añade, «y salvo supuestos excepcionales, se considerará que las funciones instrumentales, auxiliares o de apoyo no participan en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales».

profesional, constituyen las instituciones más importantes que nuestra normativa básica actual viene a plasmar. Aunque sea cierto también que su concreta regulación, en el marco del EBEP, no pueda considerarse totalmente satisfactoria.

En cualquier modo, la tesis que aquí pretendemos mantener es que estas tres instituciones dependen las unas de las otras. No puede existir una carrera profesional sin la implantación progresiva de la cultura de la evaluación del desempeño, que necesariamente debiera ir incorporándose en la gestión de recursos humanos de nuestras Administraciones Públicas. Pero, al mismo tiempo, difícilmente puede ser viable el funcionamiento de este tipo de técnicas de gestión sin la existencia de aquellas personas que, a mi parecer, han de ser los actores principales en su aplicación, es decir, los directivos públicos profesionales⁵⁷⁹.

Pero es que, además, esta esfera directiva de la organización no debiera articularse tampoco al margen de la carrera profesional del resto de empleados públicos, pues han de construirse también los necesarios puentes de conexión entre ambas instituciones. En suma, nos encontramos con tres aristas de un mismo interés común, la modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

Pero centrándonos, en primer lugar, en el procedimiento que ha de medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados, tal y como ha quedado configurado en el texto del EBEP, varias

⁵⁷⁹ En este sentido, se viene pronunciando también la doctrina más especializada en esta materia. Así como señala GORRITI BONTIGUI en su trabajo «La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas», *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Aranzadi, 2012, pág. 270: «Sólo quien ha sido evaluado para desempeñar este rol, está siendo evaluado en la consecución de los objetivos comprometidos y al final de su mandato se le juzgará por ellos, puede asumir la ED como una de sus funciones naturales. La figura del Directivo Público Profesional se convierte así en una de las condiciones ineludibles de la implementación de la ED». Las funciones más importantes del directivo público en relación con la evaluación del desempeño, a juicio del autor, serían las siguientes: 1) Establecimiento de cauces formales y personales de comunicación con sus subordinados; 2) Establecimiento de una amplia red de relaciones en el ámbito de su competencia; 3) Motivación y conformación de equipos. Gestión de la información de sus subordinados; 4) Representación, identidad y defensa del equipo y sus miembros; 5) Gestión individual del reconocimiento; 6) Gestión de conflictos entre personas.

consideraciones debieran ser puestas de manifiesto, y más aun en el actual contexto de crisis económica que seguimos atravesando.

Sin llegar a entrar a valorar nuevamente los planteamientos que subyacen en el EBEP, en sus deficiencias, incongruencias y lagunas jurídicas a que hacíamos referencia en otro capítulo anterior, y que son precisamente las que han influenciado a los tres legisladores autonómicos que han desarrollado, íntegra o parcialmente, los planteamientos de nuestra normativa básica. Queremos dejar apuntado aquí nuestra posición sobre algunos extremos que siguen centrando el debate entre nuestra doctrina⁵⁸⁰.

Nos referimos, concretamente, a las dudas e incertidumbres que el EBEP ha dejado planteadas con la regulación de este procedimiento y que podrían sintetizarse en los siguientes interrogantes: ¿Están legitimadas las Administraciones Públicas para regular directamente esta materia sin una regulación previa de los legisladores de desarrollo?. ¿Puede desplegar otros efectos más allá de los estrictamente recogidos en el art. 20 EBEP?. ¿Cómo debiera articularse este procedimiento?. ¿Qué garantías jurídicas han de quedar salvaguardadas?. A todos estos interrogantes, y otros ligados a ellos, nos disponemos a dar respuesta. A mi parecer, de su adecuada solución depende el éxito o el fracaso de esta institución.

Por lo que se refiere al primero de los interrogantes planteados, por el que se viene a cuestionar que los legisladores de desarrollo pudieran entrar a regular esta materia, como así parece derivarse del tenor literal del art. 20 EBEP, que en todo momento se dirige directamente a las Administraciones Públicas sin hacer referencia alguna a las Leyes de Empleo Público. A mi parecer, la respuesta a este interrogante debiera ir encaminada en los efectos que la evaluación del desempeño puede desplegar.

⁵⁸⁰ Especialmente interesante es el debate contenido en la obra colectiva *Crisis Económica y Función Pública*, antes referida. Por un lado, en el trabajo de LINDE PANIAGUA, E., «La evaluación del desempeño de los empleados en el estatuto básico del empleado público» (págs. 193-218). Y, por otro, en el de ARROYO YANES, L. M., «La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo» (págs. 219-258). Asimismo puede verse el número monográfico sobre *L'ocupació pública* de la Revista catalana de dret públic, Nº 45, 2012.

Es decir, si conforme a los planteamientos del EBEP, la evaluación del desempeño debe desplegar sus efectos sobre la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias, y especialmente, entre éstas últimas, en las que se retribuye el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con el que se desempeña el trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos. No me parece razonable que las Administraciones Públicas puedan llegar a condicionar los planteamientos en una serie de materias cuya regulación corresponde, en primer término, a los legisladores de desarrollo, y ello no sólo por razones obvias de respeto y garantía de los principios de legalidad y de jerarquía normativa del art. 9.2 CE, sino porque además nos encontramos con materias cuya delimitación de los contornos esenciales corresponde a una norma con rango de ley, como así ha venido dejando bien claro nuestra jurisprudencia constitucional en virtud del art. 103.3 CE (SSTC 99/1987, 11 de junio; 235/2000, de 5 de octubre; y, 37/2002, de 14 de febrero).

De hecho, así lo han entendido los legisladores autonómicos que, hasta la fecha, han desarrollado los planteamientos del EBEP y han regulado esos contornos esenciales del procedimiento de la evaluación del desempeño. Aunque sea cierto también, a mi juicio, que en algunos casos como el de Castilla-La Mancha se hayan podido exceder en su regulación. En el sentido, de que han dejado poco margen de maniobra para que las Administraciones Públicas puedan establecer los sistemas objetivos que consideren más adecuados para evaluar el desempeño de sus empleados públicos. En función de la estructura, características y funciones esenciales de los puestos de trabajo que efectivamente allí se dimensionan.

El problema, como tantas veces sucede, es la determinación de la frontera entre la Ley y el Reglamento, y más aun en una materia que, como sabemos, ha introducido *ex novo* el legislador básico del EBEP. Pero, en cualquier caso, lo que debiera parecer claro es que el procedimiento de la evaluación del desempeño es una materia sobre la que los legisladores de desarrollo, a mi parecer, han de establecer una regulación de sus elementos

esenciales, y más concretamente, de los efectos que puede llegar a desplegar, incluso más allá de los planteamientos básicos del EBEP; y especialmente de las garantías jurídicas que necesariamente han de revestir a este procedimiento administrativo. Teniendo en cuenta, más si cabe, que la evaluación del desempeño será determinante en la continuidad de un puesto de trabajo obtenido por concurso.

Por ello, en definitiva, todos estos contornos tan sensibles para la legitimación de este procedimiento han de quedar salvaguardados por una norma con rango legal, en esas leyes de desarrollo al EBEP. Otra cosa distinta es la determinación del propio sistema de medición, de los factores o variables específicos a evaluar. Cuya determinación, a mi juicio, debiera corresponder a las propias Administraciones Públicas, en función, como hemos señalado, de las funciones que cada uno de los puestos de trabajo tiene asignado en esa concreta estructura organizativa, y de los objetivos individuales y colectivos marcados por la propia organización.

Bajo este marco legal y reglamentario es preciso aclarar, asimismo, otro de los interrogantes planteados más arriba. Es decir, sobre los efectos que puede llegar a desplegar el procedimiento de la evaluación del desempeño y las garantías que necesariamente han de revestir a este proceso evaluatorio, y que como venimos señalando, debieran quedar establecidos por los legisladores de desarrollo.

En este sentido, como ya hemos dejado entrever, los legisladores de desarrollo pueden establecer otros efectos que la evaluación del desempeño puede desplegar, más allá de los estrictamente recogidos por el EBEP; y ello no sólo porque nada impide que esto sea posible, teniendo en cuenta los términos flexibles con los que el legislador básico regula esta materia, sino porque, como ya lo hemos apuntado en otra ocasión, la evaluación del desempeño es una institución que debiera garantizar la adecuada articulación de la carrera profesional. Pero no solo de su modalidad horizontal sino de todas las modalidades que deja abiertas el EBEP así como cualquier otra que el legislador de desarrollo pudiera innovar.

De hecho, de los propios términos utilizados por el legislador básico así se desprende. Si la evaluación del desempeño desplegará sus efectos sobre la provisión de los puestos de trabajo, parece claro que también incidirá en la modalidad vertical de carrera. Pero esta determinación de los efectos, a mi juicio, no debiera centrarse en el eventual cese de un puesto de trabajo obtenido por concurso. Me parece carente de sentido que la evaluación del desempeño pueda condicionar el cese o continuidad en el puesto y no pueda condicionar el propio acceso al puesto de trabajo cuya cobertura se materializa por los procedimientos de provisión. Es más, a mi parecer, la evaluación del desempeño no sólo debiera ser valorada entre los méritos y capacidades valorados en el procedimiento de provisión de concurso, sino que además, también debiera ser un factor determinante en otros procedimientos de provisión que puedan establecerse (art. 78.3 EBEP), y que nos conecta nuevamente con las medidas de movilidad que las Administraciones Públicas pueden adoptar en el marco de la planificación de recursos humanos (art. 69 EBEP).

Pero es que, asimismo, la evaluación del desempeño también debiera desplegar sus efectos sobre las otras modalidades de carrera que ha planteado el legislador básico. Es decir, sobre la promoción interna vertical y horizontal, y ello no sólo porque nada impide que los legisladores de desarrollo puedan incluir los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño como uno de los méritos a valorar, sino porque, además, tampoco me parece acertado que este procedimiento solo vaya a desplegar sus efectos sobre unas modalidades de carrera y sobre otras no. Más aun, a mi parecer, si partimos de la idea de que la carrera profesional debiera ser una sola, por la que se puede progresar por diferentes itinerarios o modalidades de carrera.

Sobre esta idea de la carrera profesional única y en la que se puede progresar por diferentes itinerarios o modalidades, volveremos más adelante. Lo que si debiera quedar claro, a mi juicio, es que la evaluación del desempeño tendría que desplegar sus efectos sobre todos y cada uno de estos itinerarios de carrera profesional.

Una última cuestión o interrogante nos queda por responder, y no es otro que la articulación propia de este procedimiento de la evaluación del desempeño, teniendo muy presente los efectos que puede llegar a desplegar, y de cuya adecuada respuesta, a mi parecer, se hace depender el propio éxito o fracaso en la implementación de esta cultura de la evaluación del desempeño en nuestras Administraciones Públicas.

A mi juicio, la implantación de la evaluación del desempeño debe ser un proceso progresivo o gradual en nuestras Administraciones Públicas. Es decir, no se puede comenzar a aplicar desde el momento en que los legisladores de desarrollo proponen sus modalidades de carrera profesional, y cada Administración Pública decide implantar una modalidad concreta en función de su propia estructura orgánica, de los puestos de trabajo y las posibilidades de progreso que sus empleados públicos pueden llegar a desarrollar.

Hay que ser conscientes de que, en la gran mayoría de nuestras Administraciones Públicas, no existe esta cultura de la evaluación, y que además, estamos ante un proceso que de por sí es costoso y no sólo en términos económicos. Requiere de la implantación de unos métodos de trabajo con los que no están familiarizados nuestras organizaciones públicas: análisis de los puestos de trabajo, construcción del propio sistema evaluatorio, (es decir, las variables objeto de medición), formación de los evaluadores, creación de órganos encargados de resolver las reclamaciones que se puedan plantear, etc. No podemos olvidar, además, que la evaluación del desempeño se configura como un procedimiento administrativo, en el que deben ser recogidas buena parte de las garantías que la LRJPAC establece con carácter general⁵⁸¹.

⁵⁸¹ El procedimiento para la evaluación del desempeño, a juicio de LINDE PANIAGUA («La evaluación del desempeño de...», *op.cit.*, págs. 206 y ss., «debe seguir las pautas de la Ley 30/92 LRJAP-PAC sin mayores particularidades. Tan sólo nos detendremos en los caracteres de la propuesta que ponga fin al procedimiento. A mi juicio, la propuesta que ponga fin al procedimiento debe ser vinculante para el órgano competente para resolver, en el caso de que no se otorgue esa competencia al mismo órgano colegiado encargado de evaluar. La resolución del procedimiento debe someterse, de la misma manera, a las pautas de la revisión de los actos administrativos, con la particularidad de que el recurso ordinario que proceda debiera sustituirse por un procedimiento de reclamación de los previstos en el art. 107.2 de la Ley 30/92, es decir, debiera encomendarse la resolución de los recursos contra la evaluación del desempeño a órganos colegiados de las mismas o similares características que las que

Con todas estas premisas de partida, parece claro que la implantación de la evaluación del desempeño no puede implantarse de forma automática. Son muchos los requerimientos y desafíos los que plantea. Pero ello no puede llegar a cuestionarnos la necesidad de un procedimiento de esta envergadura. De hecho, a mi juicio, esa es una de las razones por las que el legislador básico del EBEP lo ha venido a configurar con carácter obligatorio. Era consciente de las resistencias y detractores que iba a encontrarse en su camino, de las propias Administraciones, de sus empleados públicos y de sus representantes sindicales. Por ello aunque no hay ninguna duda en que su implantación sea obligatoria, ello no significa que sea automática, sino que se ha de afrontar como un proceso progresivo y en fases⁵⁸².

Pero es que, en ningún caso, puede perderse de vista que no sólo la evaluación del desempeño no puede ser entendida como un proceso de aplicación automática, que se puede implantar sin más tras su regulación en las respectivas normas legales y reglamentarias. La propia implantación de la carrera profesional tampoco puede ser entendida en ese sentido. Ambas instituciones requieren un análisis de la propia estructura de puestos de trabajo de cada organización, de las funciones que tiene asignadas o debiera tener asignadas cada puesto concreto, de los objetivos que debiera cumplir cada empleado público y la organización en su conjunto. De igual forma, que la construcción de una dirección pública profesional tampoco puede implantarse

concurrir en los órganos evaluadores».

Ahora bien, como aclara el autor, «el resultado de la evaluación debe ser una valoración o calificación no una propuesta de remoción. La remoción puede ser consecuencia de las observaciones que se contengan en la resolución que ponga fin a la evaluación del desempeño que sean susceptibles de iniciar un procedimiento singular de remoción provista de las garantías adecuadas». Y en este caso, a su juicio, «el procedimiento de remoción debiera estar rodeado de las mismas garantías que tiene el procedimiento disciplinario».

⁵⁸² Entre nuestra doctrina, ARROYO YANES («La evaluación del desempeño en...», *op.cit.*, págs. 257-258) también se expresa bastante crítico. Así como señala: «(...) antes de embarcarnos en la nave de la evaluación del desempeño con todas sus consecuencias, deberíamos de haber agotado, algo que no se ha hecho, el esquema rector que se seguía en la LMRFP reformada, y que entronca con la visión tradicional en esta materia. En ella el rendimiento del funcionario se supone y aunque no se mida se sabe que está ahí y es un elemento de fortaleza del sistema administrativo; es decir, la premisa no es que ese rendimiento no se esté dando o que no se sepa en qué grado lo está siendo, sino que se parte de la idea de que las funciones se están prestando de modo adecuado. Si esta premisa fuera falsa, cabe añadir, la imposición de la evaluación del desempeño hubiera sido general y sin solución de continuidad, algo que no se ha producido, pues su vinculación no lo sería sólo a una serie de campos en exclusiva».

de un día para otro.

Lo que parece claro, desde mi punto de vista, es que estas tres instituciones debieran llegar a estar plenamente implantadas en nuestras Administraciones Públicas, ya que son las que vienen precisamente a modernizar y profesionalizar nuestro modelo de empleo público. Sin ellas, en definitiva, difícilmente podremos dar respuesta a los nuevos planteamientos y requerimientos que el EBEP, con buena lógica, ha puesto sobre la mesa.

En definitiva, estamos en presencia de un proceso a medio y largo plazo, y no podemos perder de vista que el éxito de este proceso de profesionalización y modernización de nuestras Administraciones Públicas y de sus empleados públicos, se hace depender, en gran medida, del nivel de concienciación, de consenso y de implicación de todos los actores. Incluidos los propios destinatarios de la actividad administrativa, y que son precisamente, los que permiten legitimar e institucionalizar todo este proceso de cambio en nuestra cultura administrativa.

Por todo este estado de cosas, y centrándonos particularmente en este proceso progresivo de implantación de la evaluación del desempeño en nuestras Administraciones Públicas, son varias las consideraciones que, a mi juicio, debieran ser tenidas en cuenta en la configuración de esta institución:

1ª) No puede implantarse ninguna evaluación del desempeño sin un previo análisis de los puestos de trabajo de cada organización, de las funciones que cada puesto tiene asignado, de los objetivos que cada puesto y cada empleado público debe cumplir en esa concreta Administración Pública. Sólo con un informe claro de los puestos de trabajo, de sus perfiles y de las funciones que cada empleado público ostenta en la organización, es posible asignarle unos objetivos concretos en virtud de los cuales pueda medirse objetivamente el logro o cumplimientos de los mismos.

2ª) El sistema de evaluación debiera responder a los resultados obtenidos en esa fase previa de análisis. Por ello únicamente debiera ser

objeto de medición el nivel de cumplimiento o logro de resultados, y esos resultados no son otros que los propios objetivos marcados a cada empleado público en función del puesto de trabajo que desempeña, y son los que nos permiten medir objetivamente el rendimiento y desempeño de cada empleado público⁵⁸³.

A mi parecer, la conducta profesional a que hace referencia el art. 20.1 EBEP no debiera ser objeto de medición (verbigracia: trato con los compañeros o nivel de satisfacción de los usuarios y los destinatarios de los servicios públicos)⁵⁸⁴. No sólo por la dificultad que puede conllevar establecer un sistema fiable y objetivo que mida esas variables, sino, además, porque con la evaluación exclusiva de los objetivos establecidos previamente por la organización, se minimizan la aparición de posibles factores de riesgo: arbitrariedad en la medición y valoración de las diferentes variables que pueden establecerse para evaluar la conducta profesional de cada empleado público⁵⁸⁵.

⁵⁸³ En Francia, la evaluación profesional está basada fundamentalmente en la entrevista (INAP, «La evaluación del desempeño en la administración pública francesa», *Boletín de Función Pública del INAP*, Nº 7, Febrero, 2012, pág. 18). En este sentido, el decreto 2010-888, de 28 de julio, sobre las condiciones generales de la evaluación profesional de los funcionarios del Estado de 2010 señala como criterios de evaluación, entre otros, «la “manera de trabajar” (*manière de servir*) y la “experiencia profesional adquirida”. Son dos criterios muy abiertos, que cada ministerio puede interpretar hasta cierto punto, ya que son los ministerios, mediante órdenes, los que detallan y concretan los procesos de evaluación más allá de lo señalado en el decreto. La indefinición de la norma puede permitir un ámbito demasiado grande de subjetividad en la evaluación, por lo que la administración francesa, la Dirección General de la Administración y la Función Pública, ha desarrollado un diccionario de competencias entre cuyos objetivos declarados se encuentra el de contribuir a “objetivar” la entrevista profesional anual».

⁵⁸⁴ Como señala Carlos Galindo en el marco de las experiencias piloto que se vienen desarrollando en el Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, del anterior Ministerio de Economía y Hacienda («Evaluación del Desempeño. Entrevista a Carlos Galindo», en *Boletín de Función Pública del INAP*, Nº 5, Octubre, 2011, pág. 11): «Un mayor índice de dificultad se manifiesta en lo que se refiere a la evaluación del desempeño de las competencias. Aquí se trata de medir cómo desarrollan las personas una determinada habilidad o destreza, que muchas veces se manifiesta en comportamientos. En esto nos encontramos con varias circunstancias. Los evaluadores tiene mayor dificultad en observar estos comportamientos, las guías metodológicas para medirlos no siempre son de mucha ayuda y, además, detectar las competencias que son más determinantes para desempeñar con éxito un puesto es una cuestión que entraña un trabajo técnico. De ahí se deriva que los evaluadores no siempre se sientan cómodos al evaluar las competencias. Este es un aspecto que la Dirección General está ahora explorando con más profundidad, de cara a mejorar el modelo en un futuro más o menos inmediato».

⁵⁸⁵ En este sentido, como señala GORRITI BONTIGUI («La Evaluación del Desempeño en...», *op.cit.*, pág. 266), no debe haber ningún sistema de evaluación del desempeño (ED) que no cumpla con las siguientes condiciones técnicas:
«1. Toda ED debe estar basada y diseñarse desde un análisis del puesto de trabajo.

3ª) El procedimiento de la evaluación del desempeño para su configuración como tal, más allá del propio sistema de evaluación al que hemos referenciado en el punto anterior, debe estar revestido de las necesarias garantías jurídicas, sin las cuales no puede existir ningún procedimiento administrativo, por lo que más allá de la figura del evaluador que, a mi juicio, debiera ser identificado en la figura del directivo público profesional, debiera existir, asimismo, un órgano colegiado externo y de carácter técnico encargado de resolver las posibles reclamaciones, en cuya composición de sus miembros no debería figurar ningún personal de elección o de designación política, personal eventual, ni los representantes de las organizaciones sindicales. Todo ello teniendo en cuenta, especialmente, los efectos que una evaluación positiva o negativa puede llegar a desplegar (especialmente, progresión en la carrera, percepción de retribuciones o el cese del puesto de trabajo)⁵⁸⁶.

2. Toda ED debe tener como contenido de la medida, sólo, comportamientos laborales relevantes. No variables predicables del empleado público (conocimientos, aptitudes o rasgos de personalidad).

3. Los comportamientos que deben medirse deben estar bajo el dominio del empleado público. No deben ser objeto de la ED la evaluación de grupos. A estos se les puede medir por la consecución de sus objetivos generales.

4. Los comportamientos profesionales objeto de la ED, además de relevantes deben ser fiables (transparentes, objetivos, replicables, consistentes) y deben diferenciar a los empleados públicos en su quehacer diario.

5. El instrumento que se diseñe debe ser un proceso sistemático en el que todos los evaluados que hagan lo mismo en el mismo contexto, estén sometidos a los mismos criterios, en el mismo orden y con la misma posibilidad de observación.

6. El instrumento de ED que se diseñe debe basarse en un estándar de desempeño preestablecido, que concretará, sin exhaustividad, qué es hacer bien un trabajo y ejemplificará los gradientes de la escala con la que se valorará la conducta laboral del empleado público».

⁵⁸⁶ Como señala la STS de 5 de marzo de 2007, «(...) se ha de entender implícita en la invocación que estos preceptos hacen del principio de especialidad y de la necesidad de que la composición del tribunal sea eminentemente técnica. Así mismo, este requerimiento no se puede considerar operativo sólo en el momento inicial de nombramiento de los vocales, sino que será exigible para la válida actuación del tribunal en cada una de las sesiones y en los diferentes ejercicios que integren el proceso selectivo».

En relación con la discrecionalidad técnica de los órganos (selectivos), la STS de 18 de abril de 2007 distingue entre: «El “núcleo material de la decisión técnica”, reservada en exclusiva a aquellos órganos. Su “contorno”, constituido por el respeto a las reglas básicas del procedimiento y la inexistencia de dolo o coacción. En estos aspectos, la actuación de los órganos selectivos está sujeta a control jurisdiccional».

El análisis conjunto de estas dos premisas, como recoge la STSJ de Cataluña de 3 de junio de 2005 «conduce al TS a concluir que sin desconocer que los órganos calificadores disfrutan de la mencionada discrecionalidad técnica en el desarrollo de su actuación, es posible, no obstante, la revisión jurisdiccional de su actuación en circunstancias como: existencia de intencionalidad; coacción; infracción de las normas reglamentarias que regulen su actuación y, únicamente, de las propias bases de la convocatoria; defectos formales substanciales;

Y ello, además, con independencia de que esos efectos se materialicen en otro procedimiento distinto, ya sea en el procedimiento de reconocimiento de tramos o categorías, en el procedimiento de provisión o selectivo de que se trate, en el procedimiento de establecimiento de las retribuciones complementarias o ya sea en el procedimiento de remoción del puesto de trabajo. En todos estos procedimientos posteriores, a mi parecer, debieran estar presentes además las exigencias de audiencia y motivación de la resolución a que hace referencia el art. 20.4 EBEP, y no solo a mi parecer, en el de la remoción del puesto de trabajo.

Precisamente, en el delicado tema de la remoción del puesto de trabajo es donde los legisladores de desarrollo, ante la remisión del EBEP, debieran dejar reflejadas las garantías jurídicas propias de su modelo de carrera. En el sentido de que han de quedar reflejadas unas reglas claras sobre la reubicación de ese empleado público en otro puesto de trabajo correspondiente a su agrupación profesional.

Pero, a mi juicio, esta remoción del puesto de trabajo no debiera estar dirigida exclusivamente para aquellos puestos a los que se accede por el procedimiento de provisión de concurso. Si consideramos que la evaluación del desempeño pueda desplegar sus efectos sobre cualquier itinerario o modalidad de carrera profesional, también debería desplegar sus efectos sobre la modalidad de promoción interna vertical y horizontal. En el sentido de que el resultado negativo de la evaluación del desempeño pudiera también activar el procedimiento de remoción de aquellos puestos de trabajo a los que se ha accedido por el correspondiente proceso selectivo. Pues, del mismo modo, que llegamos a sostener que la evaluación del desempeño debiera extender sus efectos no solo en el cese sino también en el acceso de los puestos de trabajo obtenidos por concurso. El mismo planteamiento debiera ser trasladado para la remoción de los puestos de trabajo a los que se accede vía promoción interna, y en este supuesto de remoción, se debería garantizar el desempeño de un

producción de indefensión; desviación de poder; evidencia de un resultado manifiestamente arbitrario; y apreciación de los hechos de manera indudablemente errónea».

puesto de trabajo correspondiente al Cuerpo o Escala del Grupo (o Subgrupo) al que pertenecía antes de acceder al puesto de trabajo objeto de remoción.

Lógicamente, en el caso de la modalidad horizontal de carrera el planteamiento no puede ser el mismo. En este caso, la evaluación del desempeño debiera desplegar sus efectos no solo para condicionar un eventual progreso en el sistema de grados o categorías en que se estructura esta modalidad de carrera, sino que, a mi parecer, también debiera posibilitar una eventual desprogresión en ese sistema de carrera. Pues, carecería de sentido que unos itinerarios o modalidades de carrera sí se pudiera descender en la estructura de puestos de trabajo. Y, en cambio, en la modalidad horizontal de carrera no se pudiera desprogresar, en este caso, en el sistema de tramos o categorías en que se estructura esta modalidad de carrera. A nuestro juicio, si compartimos que la carrera profesional debiera ser entendida como una sola, por la que se puede ascender o progresar por diferentes itinerarios o modalidades. No me parece razonable que en la modalidad horizontal de carrera no se pueda desprogresar. Y, más aun, cuando en esta modalidad de carrera siempre estaría salvaguardada la garantía jurídica del desempeño de un puesto de trabajo. Al ser éste la base en torno al cual se estructura el sistema de tramos o categorías de esta modalidad horizontal de carrera.

4ª) En cuanto al tema de la voluntariedad u obligatoriedad de los empleados públicos de someterse al procedimiento de la evaluación del desempeño. A mi juicio, si bien es cierto que es recomendable que en este proceso de implementación debieran considerarse la posibilidad de establecer periodos transitorios o de prueba, ello no obsta a que los empleados públicos estén obligados a someterse a la evaluación del desempeño. Se trata, en suma, de un procedimiento obligatorio en todas sus fases⁵⁸⁷.

⁵⁸⁷ En este sentido, dentro de las experiencias piloto en materia de evaluación del desempeño de la AGE, se ha creado una Comisión de Seguimiento, en el ámbito de la Dirección General de la Función Pública, y en la que participan también la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública. Esta Comisión de Seguimiento tiene, como señalan GONZÁLEZ DE HERRERO-FERNÁNDEZ y PÉREZ-BAROJA VERDE («Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado», en *Boletín de Función Pública del INAP*, Nº 6, Diciembre,

5ª) Sobre la periodicidad en la aplicación del procedimiento de la evaluación del desempeño definitivamente implantado. A mi parecer, debería aplicarse de forma anual. No consideramos oportuno dilatar en exceso la evaluación del desempeño de los empleados públicos, más allá de la anualidad. Especialmente, porque a mi parecer el resultado de una sola evaluación del desempeño no debería condicionar la progresión/desprogresión o ascenso/descenso (incluida, por tanto la remoción) del empleado público en su carrera profesional, sino el resultado negativo de reiteradas evaluaciones aplicadas durante el periodo de tiempo en que se temporaliza la modalidad de carrera de que se trate.

En cualquier caso, no debiera perderse nunca de vista un criterio esencial que debe presidir la implantación de este procedimiento de la evaluación del desempeño, nos referimos concretamente al criterio de

2011, págs. 58-59), entre otras funciones: «poner en marcha la metodología y el proceso de implantación de las pruebas piloto; decidir en qué unidades se realizarán las pruebas piloto; marcar los plazos y pautas de actuación; diseñar y organizar acciones informativas y formativas; establecer canales de comunicación y de intercambio de conocimientos; ejercer la labor de coordinación y seguimiento y dar asistencia técnica directa; y, finalmente, elaborar un estudio de análisis de resultados y propuestas de futuro».

En este contexto, como señala también GORRITI BONTIGUI («La Evaluación del Desempeño en...», *op.cit.*, págs. 268 y ss.), podría ser pertinente «crear dentro del órgano responsable en materia de empleo público, un grupo técnico que realizara las tareas arriba descritas. Sería conveniente que dicho grupo fuera el responsable de los APT's, fuente ineludible de los contenidos de la evaluación. También deberían ser los responsables de elaborar los cuestionarios ED que se remitirían a las unidades de personal para su administración. La complejidad implícita en la elaboración, análisis y retroalimentación de la información de una ED no puede encargarse a no expertos. En este mismo sentido y ya que una vez entren en vigor las correspondientes leyes de desarrollo del EBEP la implantación de su sistema ED es obligatoria, puede considerarse la posibilidad de crear un Órgano Central de Evaluación que dé respuesta técnica de criterio e instrumental a todas aquellas administraciones locales y provinciales que no disponen de recursos técnicos suficientes para desarrollar esta herramienta, para llevar acabo los análisis posteriores, ni para la formación necesaria de sus evaluadores. Esta posibilidad organizativa permitiría asegurar la relevancia, fiabilidad, objetividad y no contaminación de las ED, y posibilitaría homogeneizar un proceso general de ED. Cada administración mejoraría el instrumento general al diseñarlo y analizar su comportamiento en los distintos contextos administrativos».

En cualquier caso, como añade, «los principales problemas para la implantación de la ED son la cultura organizativa de las AAPP y la necesaria implantación de la figura del directivo público profesional. Lo que se debe de contratar externamente es cómo hacer esta cambio cultural y probablemente la formación de los directivos que vayan a evaluar, no qué medir. Las primeras experiencias deben hacerse en entornos amigables y, si es posible, ligar los resultados de la ED a remuneraciones no significativas, ni hacer públicos los resultados de la ED hasta que esta cultura haya calado y la organización esté madura. Tampoco creo que la ED, en sus aspectos de relevancia (qué medir), ni cómo hacerlo, deben ser objeto de negociación con la representación del personal. Quizás sus efectos sí».

transparencia. En el sentido de que una vez configurado, y de forma previa a su aplicación efectiva, los sujetos pasivos del procedimiento (empleados públicos) deben tener a su alcance una información clara del objeto de la evaluación. Es decir, qué variables se van a medir, qué órgano los evaluará, qué garantías jurídicas existen, qué periodicidad tiene el procedimiento, qué efectos produce, etc. En definitiva, los empleados públicos han de conocer todos los extremos de la evaluación del desempeño⁵⁸⁸.

Nos encontramos, en suma, con un proceso de implantación de la evaluación del desempeño que plantea grandes dificultades y serios desafíos en el seno de nuestra cultura administrativa, pero que, a mi parecer, puede contribuir decisivamente en la modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio. Y lo que parece claro también, *a sensu contrario*, es que difícilmente podremos avanzar en la consecución de estos objetivos, si no conseguimos implantar definitivamente este tipo de instrumentos de gestión de recursos humanos en el seno de nuestras organizaciones públicas⁵⁸⁹.

⁵⁸⁸ En este sentido, aunque referido más específicamente al principio de publicidad en los procedimientos de selección, se pronuncia también la STS de 21 diciembre de 2011 cuando señala que: «Debe decirse que ese principio de publicidad, en su formulación más genérica, está ligado a otros mandatos constitucionales como lo son el derecho fundamental de tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución y el principio de objetividad que para toda actuación de la Administración pública dispone el artículo 103.1 del propio texto constitucional. Y por eso mismo conlleva, entre otras cosas, la necesidad de que toda actuación administrativa sea transparente en los hechos, criterios y razones que determinan sus decisiones, pues solo así es posible el control que demanda el derecho a la tutela judicial efectiva; como también que esos criterios estén establecidos con anterioridad a su finalización cuando de procedimientos administrativos se trate, porque de esta manera es como queda conjurado con las debidas garantías el riesgo de favoritismo individual que se produciría si los criterios de valoración de los aspirantes fuesen definidos una vez realizadas esas pruebas competitivas».

En todo caso, como subraya la STS de 27 de junio de 2008 «(...) los criterios correctores que acuerde el tribunal calificador se han de comunicar a los aspirantes antes de la realización de las pruebas correspondientes, ya que sólo así se garantizan los principios de publicidad y de seguridad jurídica, y los aspirantes pueden adecuar su actuación a estos criterios».

⁵⁸⁹ Una visión que incluso los más críticos con el EBEP parecen llegar a compartir. Así el propio ARROYO YANES («La evaluación del desempeño en...», *op.cit.*, pág. 258), llega a afirmar: «Que el contexto económico-administrativo no sea nada proclive a la implementación de los sistemas de evaluación no debería de verse, por lo tanto, como un obstáculo o un contratiempo que pueda dar al traste con ellos sino más bien la entrada de una etapa de transición que quizás pueda durar más tiempo del deseable pero que puede servir para ir asentando en nuestra cultura administrativa los nuevos valores que finalmente acabarán por desenvolverse en unos procedimientos evaluatorios justos y que estén al servicio de una Administración pública propia del siglo XXI».

2.1.3. La función directiva y su conexión con la carrera profesional.

En este punto, que bien podríamos considerar como otra asignatura pendiente de nuestro modelo de empleo público, se hace necesario subrayar, en primer lugar, el panorama actual en el que nos encontramos. Y es que, en efecto, no parece claro que la configuración jurídica del directivo público profesional se vaya a producir, al menos en el corto plazo⁵⁹⁰.

De hecho, si observamos las recientes reformas que se están adoptando para afrontar la actual crisis económica, podemos comprobar que son prácticamente inexistentes las medidas que se dirigen a reducir el número de personal eventual existente en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas⁵⁹¹.

A mi parecer, difícilmente podemos llevar adelante una modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas, cuando las personas que han de asumir su dirección no responden a ese perfil⁵⁹².

⁵⁹⁰ Y es que, en efecto, como señala LONGO MARTÍNEZ («Política y gerencia pública en los gobiernos locales», en *Gobierno Local y Modelo Gerencial*, Barcelona, Ed. Fundación Pi i Sunyer, 1999, págs. 12 y 13): «La metafísica de la confianza supone poner lealtad donde debiera haber liderazgo, afiliación donde debiera haber proyecto, precaria subordinación donde debiera haber colaboración inteligente. En el fondo, late un claro reconocimiento de la propia incapacidad para gobernar organizaciones complejas, en las que personas diferentes en sus orígenes, sus cualidades, sus motivaciones, cooperan para el logro de resultados, alrededor de una visión común. Es más fácil lograr el asentimiento de quien nos debe el cargo, que construir esa visión, y alinear a la organización en torno a ella. Quien dispensa y retira la confianza dispone del artefacto que permite convertir la autoridad formal en poder real, a falta de liderazgo. Es el modelo de la pequeña empresa familiar, trasladado al gobierno de organizaciones públicas y, lo que es peor, interiorizado frecuentemente como un paradigma».

⁵⁹¹ Ciertamente, y al menos de momento, el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (versión de 18 de febrero de 2013) contiene algunas medidas en esta dirección en su Disposición adicional novena («Personal eventual de las entidades locales»).

Asimismo, cabe destacar el contenido del art. 3 de la Ley del Principado de Asturias 4/2012, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia de personal, tributaria y presupuestaria, dirigido a limitar los privilegios contenidos en el art. 87.3 EBEP. Así conforme al referido precepto de la ley asturiana se establece que: «Se suprime el derecho a la percepción por parte de los empleados públicos del incremento del complemento de destino correspondiente a su grado personal o al nivel de su puesto, en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino o concepto equivalente, que la Ley de Presupuestos del Principado de Asturias fije anualmente para los puestos de Director General, establecido en el artículo 49.8 y en la disposición adicional duodécima de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública».

⁵⁹² En este sentido el art. 28.2 del Proyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi establece claramente que: «El personal eventual no podrá desempeñar funciones directivas ni ejecutivas, ni tampoco las reservadas a personal funcionario o laboral, en el seno de las Administraciones

Por ello, considero seriamente que un primer paso para poner fin a este panorama pasa por la necesidad de reconducir la figura del empleado público eventual a su esfera natural (la estricta confianza política), sin llegar a desempeñar puestos de trabajo que han de quedar englobados en la esfera de la dirección pública profesional⁵⁹³.

Públicas Vascas». En los mismo términos, se establece en el art. 32. 7 del Borrador de Anteproyecto de Aragón.

⁵⁹³ Este problema de la excesiva politización en la Administración Pública, el de marcar una línea divisoria clara para determinar dónde termina la esfera política y dónde comienza la esfera profesional, nos hace plantearnos la necesidad de delimitar los puestos de trabajo que debieran quedar enclavados en la esfera de la función directiva profesional, y que, a mi juicio, podría basarse en a los siguientes presupuestos:

1º) En el ámbito de la Administración General del Estado, y en gran medida también de la Administración autonómica, los puestos de Subdirector General, Director General y Subsecretario General (o asimilados) debieran quedar englobados dentro de la dirección pública profesional, pudiendo incluso plantearse la idea de una segunda carrera constituida por esos tres escalones. En el polo opuesto, en consecuencia, el puesto de Secretario General (o asimilado) constituiría la frontera máxima que puede estar dirigida desde el nivel político.

2º) En el ámbito de la Administración Local, lógicamente, los planteamientos serían diferentes teniendo en cuenta su estructura orgánica y la heterogeneidad que presenta nuestra planta local (municipios de régimen común y municipios de gran población). A mi parecer, lo más razonable sería que el legislador autonómico estableciera unos criterios claros en esta dirección y planteara una delimitación stricto sensu de los puestos de trabajo que, conforme a los planteamientos subrayados desde páginas atrás, quedarían englobados en la esfera de la función directiva profesional, sin llegar a agotar las amplias potestades que, en esta materia más si cabe, han de corresponder a los respectivos Gobiernos Locales. No obstante, aunque esta es una decisión que debe corresponder a cada entidad local, sí considero que la tendencia debiera ir encaminada hacia la profesionalización de los puestos de Coordinadores Generales y Directores Generales (o asimilados).

En este contexto, no podemos perder de vista el papel que debiera corresponder también a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, como así recogía el art. 58. 7 del Anteproyecto de Ley básica de gobierno y Administración local (versión de 5 de febrero de 2007) que también apostaba por un modelo abierto en el que tenían cabida funcionarios y personal laboral como así establecía en su art. 58. 3: «Su designación corresponderá al Consejo de Gobierno atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia y mediante procedimientos que garanticen el mérito, la capacidad y la publicidad, entre funcionarios o funcionarias públicos del Grupo A y titulados o tituladas superiores, si no pertenecen a la función pública. En el acuerdo de nombramiento, que será motivado, se especificarán sus funciones y los objetivos de su gestión».

En la actualidad, sin embargo, la lectura sobre las funciones directivas del reciente Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (versión de 18 de febrero de 2013) difiere notablemente del anterior y apuesta por un modelo cerrado como así se deduce de la pretendida nueva redacción del art. 130.3 LRBRL: «El nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente». Por su parte, como señala en su Disposición adicional primera: «El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1».

A lo que hay que sumar la nueva reforma que se pretende impulsar para los funcionarios de administración local de habilitación «nacional» en el nuevo art. 92 bis de la LRBRL y la

El segundo paso, por consiguiente, pasa por profesionalizar la esfera directiva de nuestras Administraciones Públicas, y para ello la única posibilidad que me parece más razonable es la de establecer un régimen jurídico del personal directivo profesional.

Corresponde ahora, por tanto, a los legisladores estatal y autonómico regular esta clase de empleado público (aunque formalmente no lo sea) en sus respectivas Leyes de organización y funcionamiento de sus respectivas Administraciones Públicas. Sin olvidar, como ya apuntamos en otro capítulo, que estas leyes autonómicas no pueden desconocer el espacio que ha de corresponder a las Administraciones Locales.

Por ello, consideramos también necesario dejar apuntadas nuestras consideraciones sobre estos directivos públicos profesionales. En este caso, se vienen a concretar en una serie de parámetros esenciales que debieran estar presente en ese estatuto jurídico del directivo público profesional. Para ello, como viene señalando la doctrina más especializada en esta materia, hay que partir de dos premisas fundamentales⁵⁹⁴:

- La primera, que los directivos públicos han de ser personas reclutadas mediante procesos competitivos por las Administraciones Públicas en función de sus conocimientos, destrezas, aptitudes, habilidades y actitudes para dirigir un determinado ámbito o sector de lo público.

- Y la segunda, que quienes vayan a desempeñar esas funciones directivas han de disponer de conocimiento, experiencia y un desarrollo profesional previo en ese sector o ámbito de actividad. En otras palabras, se

consiguiente pretendida derogación de la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima del EBEP, así como «todas aquellas disposiciones contrarias a lo previsto en esta Ley contenidas en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona».

⁵⁹⁴ Sobre el tema de la función directiva, junto a los trabajos ya referenciados anteriormente, resulta de gran interés también la obra colectiva *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas* (Coords. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco), Madrid, Ed. INAP, 2010. Así como el trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración local*, Barcelona, Ed. CEMICAL, 2009.

necesitan personas con experiencia y una trayectoria en la dirección de organizaciones públicas del sector de que se trate⁵⁹⁵.

No obstante, es importante también dejar reflejado aquí unos presupuestos específicos adicionales que debieran estar presentes en este proceso de implementación del directivo público profesional, que nos permitirían seleccionar al candidato más idóneo para ocupar ese puesto de trabajo en el que se desempeñan las funciones de dirección de la Administración Pública de que se trate.

Por un lado, consideramos imprescindible el diseño previo de un perfil directivo, es decir, qué requerimientos (conocimientos, destrezas, aptitudes, habilidades y actitudes) deben reunir los diferentes candidatos para poder llegar a ocupar ese puesto de trabajo. Sólo a partir de este perfil, a mi parecer, podemos articular un proceso de selección adecuado⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ Entre las razones de la escasa presencia de directivos públicos procedentes del sector privado, además de las de carácter estrictamente retributivo, JIMÉNEZ ASENSIO (*El personal directivo...*, op.cit., págs. 16 y ss.), nos señala las siguientes: «Por un lado, está la necesidad de que el directivo público conozca el contexto normativo singular (las reglas de funcionamiento en materias tales como presupuestos, contratación, recursos humanos, procedimiento, etc., que difieren sustancialmente del sector privado), así como la necesidad también de que el directivo esté familiarizado con el peculiar entorno institucional en el que ha de desarrollar sus funciones (ciclo político, papel de la oposición, control parlamentario o de la asamblea, control de los medios de comunicación, etc.). No es menos evidente que el directivo público deberá tener presente una serie de valores que informan toda su actuación y que deben inspirar su funcionamiento dentro de los estándares de la ética pública: los valores y principios constitucionales y estatutarios, la condición de gestor de intereses públicos (con lo que ello implica), la rectitud en su gestión y el decoro de su imagen externa, así como un largo etcétera».

Por otra parte, como indica el autor: «Las administraciones públicas de contextos institucionales desarrollados nunca harían una apuesta por eliminar el conocimiento de sus directivos profesionales "senior" y, menos aún, con argumentos tan insensatos como el del "cambio generacional": ¿puede la dirección pública cabalmente ser ejercida por quienes no disponen todavía de las competencias necesarias para su desarrollo? Contesten ustedes a la pregunta». Además la dirección pública tampoco es algo que se adquiera en cursos de formación. La formación como un elemento importante en la gestión de recursos humanos debe ser configurada, en este contexto directivo, «como medio de capacitar a aquellos altos funcionarios que acrediten las aptitudes y actitudes requeridas para desempeñar tales funciones».

⁵⁹⁶ En este sentido, destaca asimismo el art. 32 del Proyecto de Euskadi que bajo la denominación de «Monografías de puestos directivos», establece la obligación de las Administraciones públicas de «deberán elaborar una monografía por cada puesto de naturaleza directiva que exista en la estructura. La monografía deberá determinar las funciones y el nivel retributivo asignados al puesto de trabajo, así como, las competencias profesionales específicas, en su caso, requeridas para el correcto desempeño de sus tareas». Las competencias profesionales requeridas para el desempeño del puesto de trabajo se estructurarán, al menos, en los siguientes apartados:

Y, por otro lado, que la configuración del propio proceso selectivo ha de estar presidido por los principios de igualdad, mérito, capacidad, idoneidad, publicidad y libre concurrencia. La concurrencia de estos principios en este procedimiento de selección se constituye como la mejor garantía, a mi juicio, para poder seleccionar al mejor candidato. Ello no excluye, sin embargo, la existencia de un cierto margen de discrecionalidad del órgano que finalmente vaya a proceder al nombramiento⁵⁹⁷.

Pero, asimismo, ese estatuto jurídico del directivo público profesional debiera también garantizar una serie de atribuciones, sin las cuales no tendría sentido su propia existencia. Nos referimos concretamente a que debe contar con unos márgenes de autonomía en la gestión de los recursos no sólo humanos, sino también materiales y económicos de la propia organización. Y en correspondencia con esos márgenes de autonomía en la gestión, debiera existir también un marco de responsabilidad directiva. En virtud del cual se pueda incentivar no sólo económicamente (aunque son los más generalizados) en función del nivel de cumplimiento de los objetivos marcados por la organización. Los cuales debieran ser medidos también en la correspondiente evaluación del desempeño, en este caso, de los directivos públicos.

Otro punto esencial de este proceso es el que hace referencia al cese del personal directivo, y que, a mi juicio, sólo debiera producirse como consecuencia de una gestión inadecuada por no cumplir los objetivos marcados por la organización, tras la correspondiente evaluación del

a) Conocimientos mínimos exigidos.

b) Experiencia profesional mínima en puestos de trabajo del mismo o similar ámbito funcional, así como, en su caso, los programas de formación que serán valorados en el proceso de provisión del puesto directivo.

c) Otras competencias vinculadas con el correcto desempeño del puesto de trabajo.

⁵⁹⁷ Este proceso, en palabras de JIMÉNEZ ASENSIO (*El personal directivo...*, op.cit., pág. 18), «puede estar a cargo de oficinas de selección propias de las entidades del sector público o ser encargado a empresas especializadas. El resultado del proceso puede ser identificar a la persona que tiene las mejores competencias o también identificar cuáles de los candidatos demuestran tener las competencias mínimas requeridas para el desempeño del puesto directivo, y dejar un margen de discrecionalidad al órgano que proceda al nombramiento con el fin de que sea éste quien, en función de otra serie de variables (empatía, sintonía personal, género, etc.) y previa realización, en su caso, de entrevistas (o cualquier otra prueba de carácter complementario), elija la persona adecuada».

desempeño que así lo determine. Incluso podría plantearse la posibilidad de establecer una limitación temporal para el ejercicio del puesto de trabajo, aunque vinculada también a los resultados de la evaluación⁵⁹⁸. En este punto, en consecuencia, la idea de discrecionalidad o pérdida confianza no debieran tener cabida.

Si consideramos razonables estas premisas y parámetros reseñados, podríamos llegar a compartir entonces que estas personas que están llamadas a ocupar esa esfera de la dirección pública, podrían ser también los propios empleados públicos. De ahí, precisamente, que consideremos necesario crear los puentes de conexión entre la carrera profesional del empleado público y la esfera de la dirección pública. Dar una respuesta, en definitiva, a esta falta de conexión entre ambos estadios, en base a los siguientes parámetros:

1º) La conexión de la carrera con el sistema de dirección pública profesional, podría producirse a partir de un determinado grado/categoría del Grupo A (o grupo profesional equivalente)⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ En este sentido, se pronuncia también GORRITI BONTIGUI en su trabajo «Los directivos públicos profesionales (DDP) en la AGE (Origen, ubicación, funciones, perfil profesionalización y cambio)», *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas* (Coords. Luis Ortega Álvarez y Luis F. MAESO SECO), Madrid, Ed. INAP, 2010, págs. 67-68, cuando señala que. «La evaluación debe entenderse como una institucionalización del reconocimiento que pretende fijar y premiar aquellos desempeños que consiguen los objetivos comprometidos y corregir, mediante el aprendizaje y la reflexión provocada, aquellos que no los consiguen».

Por ello, las razones por la que un Directivo Público Profesional (DPP) puede ser cesado, a juicio del autor, «deben ser trascendentes para la organización, estar bien medidas, ser replicables por otros evaluadores, no basarse en aspectos contingentes de la ejecución o en razones distintas del desempeño objetivo y tangible. Esta evaluación también debería realizarse en estas condiciones en los casos de cese por finalización del tiempo de ejercicio del puesto de DPP».

⁵⁹⁹ En este sentido, el art. 38.1 del Proyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi establece que podrán tener carácter directivo los puestos de trabajo provistos «prioritariamente por personal funcionario del Subgrupo de Clasificación A1 o a personal laboral con titulación superior o grado universitario, en su caso, en los que de modo preferente se desempeñen todas o algunas de las siguientes funciones:

- a) Establecimiento y evaluación de objetivos.
- b) Participación en la formulación y ejecución de políticas públicas adoptadas por los niveles de dirección política.
- c) Planificación, coordinación, evaluación, innovación y mejora de los servicios y proyectos de su ámbito competencial, bajo la inmediata supervisión de los órganos de dirección política.
- d) Dirección de personas, gestión de recursos y ejecución del presupuesto en el ámbito de sus competencias».

Excepcionalmente, como establece en su apartado 2, «los puestos de naturaleza directiva en las Administraciones Públicas vascas se podrán cubrir asimismo por medio de personal externo con titulación superior o grado universitario, y a través de una relación laboral».

2º) Alternativamente podría plantearse también una conexión desvinculada del requisito de la titulación, es decir, que puedan llegar a acceder a este escalón directivo aquellos empleados con una larga trayectoria y experiencia en el desempeño de este tipo de puestos. Se trataría, en suma, del típico ejemplo de aquel personal que comienza en el escalón más bajo de la estructura administrativa y que a lo largo de su vida profesional va asumiendo cada vez más responsabilidades hasta llegar a la cúspide de la organización, aportando su experiencia acumulada y conocimientos sobre las actividades allí desarrolladas, y que le permiten situarse como un candidato idóneo para el puesto directivo⁶⁰⁰.

2.1.4. La renovación de la formación como un factor estratégico del sistema.

Parece claro que la formación es una variable que no puede faltar en ningún itinerario de carrera profesional, y ello no sólo porque la adquisición de nuevos conocimientos y aptitudes debieran considerarse como uno de los méritos a valorar, sino porque, además, la formación tal y como ha quedado configurada en el EBEP, se viene a configurar como un factor estratégico en la gran mayoría de los subsistemas de nuestro modelo de empleo público.

Ahora bien, siendo cierto todo lo anterior, no es menos cierto también que esta variable debiera ser replanteada. Si algo nos ha venido a enseñar también la historia de nuestro empleo público es que este elemento no ha sido configurado satisfactoriamente, y no sólo jurídicamente sino especialmente, más si cabe, por lo que se refiere al ámbito de su gestión.

⁶⁰⁰ En este sentido el documento *The Civil Service Reform Plan*, publicado en junio de 2012 por el Gobierno del Reino Unido y con el continúa la reforma de su Administración Pública, como recoge el Equipo de redacción del Boletín de Función Pública del INAP («*The Civil Service Reform Plan*, el plan de reforma de la Administración pública del Reino Unido: contenido del documento y reacciones a su publicación», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 11, Octubre, 2012, pág. 15), dice literalmente que «no habrá con carácter general más de ocho escalones jerárquicos, de hecho en la mayor parte de la Administración habrá menos, y que todos los puestos estarán en principio abiertos a los “mejores”, independientemente de su grado personal».

Por ello es por lo que consideramos necesario replantear la configuración de esta variable, dejando apuntadas también aquí nuestras consideraciones al respecto. A mi juicio, de su adecuada articulación se hace depender, asimismo, el éxito o el fracaso de cualquier itinerario de carrera que vaya a ser implementado.

Cierto es que su configuración jurídica, en el marco de la legislación básica y autonómica antes analizada, puede considerarse cuanto menos satisfactoria, si la comparamos a como venía siendo configurada en la legislación precedente. Pues ahora no sólo se configura como un derecho y un deber de los empleados públicos, sino que, además, se proyecta como fundamento de actuación del propio EBEP, como medida para ordenar la actividad profesional en el marco de la planificación de recursos humanos. E incluso como parámetro de ordenación de los puestos de trabajo⁶⁰¹.

Precisamente por ello, nuestras consideraciones van encaminadas hacia la necesidad de replantear el diseño, evaluación y seguimiento de la formación en el seno de nuestras Administraciones Públicas, y aunque sobre buena parte de estos extremos trataremos más adelante, cuando abordemos la variable de la gestión. Sí consideramos importante dejar apuntadas aquí unos parámetros mínimos que debieran ser tenidos en cuenta en el plano legal y reglamentario.

Y es que, a mi parecer, todas estas variables sobre las que se proyecta la formación, no pueden considerarse configuradas satisfactoriamente en el plano jurídico, si no quedan reflejados unos parámetros esenciales que sean garantizados en el conjunto de nuestras Administraciones Públicas. Para evitar el desorden y la relativa efectividad que tradicionalmente ha venido caracterizando a esta materia.

Efectivamente, no puede perderse de vista que no puede proyectarse

⁶⁰¹ Como así se establece, respectivamente, en los arts. 14 g), 54.8, 1.3 g), 69.2 d), 73.3 del EBEP. A lo que podríamos sumar su conceptualización como materia objeto de negociación colectiva en art. 37.1 f) del EBEP. Y su ausencia, como hemos apuntado, en sede del régimen disciplinario. Lo que no impide que pueda ser redimensionada por los legisladores de desarrollo.

una adecuada política de formación, sin unas pautas mínimas sobre las que poder hacer viables los diferentes campos de actuación sobre los que se pretende que ha de actuar o proyectarse. Por ello, a mi juicio, al menos dos parámetros fundamentales debieran ser tenidos en cuenta:

1º) La necesidad de un previo análisis de los puestos de trabajo. Pues, difícilmente puede diseñarse una adecuada política de formación sin conocer las funciones y actividades que allí se desarrollan, de cuáles son los conocimientos y capacidades que hay que actualizar y perfeccionar.

2º) Cualquier actividad formativa debiera ser planificada y evaluada conforme a criterios de utilidad y viabilidad. Es decir, garantizar que los programas formativos responden a las necesidades específicas de cada organización. Que este tipo de inversiones van a tener un impacto real en el desempeño de sus empleados públicos y, por ende, en el mejor funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto, lo que requiere, a su vez, una evaluación y seguimiento posterior para comprobar que efectivamente se cumplen estos criterios.

En este orden de cosas hay que tener en cuenta, además, que la formación debe ser entendida como una herramienta mediante la cual los empleados públicos pueden fortalecer sus conocimientos, capacidades y habilidades, lo que les permitirá, entre otras variables objeto de evaluación, poder progresar o ascender en su particular carrera profesional. Pero no podemos olvidar que la Administración Pública también debe concebir la formación como una herramienta necesaria para que los objetivos y finalidades marcados puedan cumplirse satisfactoriamente.

Una última consideración ha de ser referida, especialmente dirigida al ámbito local. Es preciso mejorar, como subraya CASTILLO BLANCO, «la oferta formativa y establecer mecanismos de coordinación de la misma de forma tal que se optimicen los recursos destinados a ésta y la calidad de las acciones programadas, se eviten solapamientos de ofertas formativas entre los distintos agentes promotores de la formación, y por consiguiente, se encarezca su

realización sobre todo en lo que se refiere a la función directiva y, por último, se permita conseguir productos añadidos de los procesos formativos. De esta forma, y específicamente en lo que se refiere a la formación de directivos (pero no sólo), sería de sumo interés que la misma tuviese un carácter intercorporativo a nivel provincial en forma tal que, junto a potenciar las habilidades precisas, se fomentase el trabajo de las organizaciones locales y el aprendizaje de mejores prácticas»⁶⁰².

Pero si de verdad queremos garantizar una formación bajo los requerimientos apuntados, no puede perderse de vista tampoco el papel que pueden y debieran jugar otras instituciones públicas o privadas. Y en este contexto de colaboración, resulta especialmente relevante la asociación que puede llegar a producirse entre las Universidades, las Escuelas o Institutos y las propias Administraciones Públicas, pues de lo que se trata también, a mi juicio, es de seguir sumando esfuerzos y poder fortalecer así esta vertiente formativa⁶⁰³.

Se trata, en suma, de la necesidad de fomentar una oferta formativa de calidad que permita certificar las competencias profesionales para el acceso a los puestos directivos así como a otros cuerpos generales de la Administración respectiva⁶⁰⁴.

⁶⁰² Sin duda, como señala el autor (*Informe sobre el empleo público local...*, op.cit., pág. 97), «en parte, estos procesos pueden realizarse en cada entidad local, pero de nuevo su optimización a nivel provincial podría dar respuesta a alternativas que hoy no quedan suficientemente resueltas».

⁶⁰³ En esta dirección apunta también el párrafo segundo del art. 127.4 del Borrador de Anteproyecto de Aragón: «Para acceder a un puesto de carácter directivo se podrá exigir o valorar como mérito la realización de programas de formación de directivos que sean organizados por el Instituto Aragonés de Administración Pública. Así mismo, dicho Instituto será el órgano competente para acreditar y homologar otros cursos de formación impartidos por instituciones públicas o privadas».

Del mismo modo, el Decreto 159/2012, de 20 de diciembre, por el que se regula la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha, ante la «necesidad de adaptar la estructura de la Escuela de Administración Regional a las demandas cambiantes de selección y formación del personal» establece entre sus nuevas funciones la de: «Colaborar con otros centros u organismos públicos o privados que tengan atribuidas funciones de naturaleza semejante a las de la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha» (art. 2 j).

⁶⁰⁴ Para llevar a cabo su cometido principal de democratizar el acceso a la alta función pública y profesionalizar la formación de altos cargos de la administración («L'École Nationale d'Administration (ENA)», en Boletín de Función Pública del INAP, N° 1, Enero, 2011, pág. 37): «la ENA lleva a cabo numerosos procesos de formación inicial, no sólo de altos funcionarios franceses sino también extranjeros, a través de sesiones de corta o larga duración. Entre las materias que son objeto de formación prioritaria en la ENA, se encuentran las relaciones

Desde estos planteamientos, podría plantearse una promoción profesional desvinculada del requisito de la titulación, si no en todos los Subgrupos, sí en la mayor parte de ellos. De esta forma, la promoción estaría más orientada a la certificación de las capacidades profesionales que el puesto de trabajo realmente demande, mediante la correspondiente superación de los cursos de formación requeridos⁶⁰⁵. El límite a esta posibilidad quedaría

europas e internacionales bilaterales y multilaterales en materia de gobierno público y administración, así como la formación en temas europeos y la presentación a oposiciones comunitarias. Hoy, como escuela polivalente y multidisciplinar, tal y como se define, la ENA se adapta a los nuevos retos territoriales, europeos e internacionales, formando a sus alumnos en una doble dimensión:

- Por un lado, dotándoles de conocimiento y experiencia en todos los campos esenciales de la acción pública, con un enfoque generalista e interministerial (Derecho, Hacienda pública, Economía aplicada, problemática europea e internacional, territorialización de las políticas públicas y administración electrónica).

- Formándoles, por otro, en materias de gestión pública (gestión de equipos, gestión de proyectos, seguimiento y medición del rendimiento colectivo, control de costes y gestión de recursos humanos, entre otros aspectos).

Asimismo, lleva a cabo un proceso formativo con alternancia entre períodos de prácticas y de estudios. Incluye intervenciones de profesionales que desarrollan su labor tanto en el sector público como privado, con el objetivo de hacer trabajar a los alumnos con un enfoque interministerial de la alta función pública. El período de prácticas o stage, se tutoriza por un alto funcionario. Además del curso general, la Escuela propone una variada oferta de formaciones:

- Masters, dirigidos a los cuadros de la administración y que dan lugar a un diploma de enseñanza superior. Algunos se realizan en colaboración con otras grandes escuelas, organismos de formación o universidades de Francia o del extranjero. Ejemplos de ellos serían los masters europeos en gobernanza y administración o el máster profesional en gestión pública.

- Ciclos de formación en jornada completa, que pueden ser de corta o de larga duración (desde 2 semanas hasta varios meses), y están dirigidos a funcionarios franceses y extranjeros. Ejemplos de ellos serían los ciclos de Cooperación internacional y dirección de proyectos o el ciclo internacional de Administración pública.

- Ciclos semanales y mensuales, cuyo objetivo principal es fomentar la movilidad profesional de los cuadros que desean acceder a empleos de responsabilidad superior (ciclo de gestión pública y ciclo de asesores parlamentarios).

- Formaciones temáticas y especializadas, que tratan temas relacionados con la actualidad concreta de la acción pública.

- Sesiones preparadas a medida para organismos públicos o privados, franceses o extranjeros. Su contenido y el formato se elaboran con el organismo solicitante y pueden incluir visitas de estudios y prácticas».

⁶⁰⁵ Uno de los principios fundamentales en los que se inspira la Academia Federal de Administración Pública de la República Federal Alemana, como señala Katharina Konstany, Coordinadora de Asuntos Europeos en la BAKöV («La BAKöV...», *op.cit.*, págs. 52-53), «es que la formación de funcionarios debe prolongarse durante toda su carrera administrativa (*“a life-long learning process”*). De esta forma, se pretende garantizar la calidad y la flexibilidad en la Administración formando personal que pueda desempeñar una gran variedad de funciones.

El diseño del plan de actividades comienza con la elaboración de un borrador de programa anual que se remite a los distintos Ministerios Federales antes de que finalice el año. Los Ministerios dan su opinión sobre la oferta formativa ofrecida por la Academia y, a su vez, realizan propuestas sobre otras actividades que consideran necesarias para su propio personal y que desearían incluir en el plan de formación.

El Comité Consultivo de la BAKöV aprueba los planes de formación anuales. Este Comité está compuesto por nueve miembros permanentes (representantes de varios Ministerios, regiones,

establecido para la promoción al Subgrupo A2, donde el título de Grado si constituiría una exigencia *sine qua non*⁶⁰⁶.

2.2. Presupuestos específicos para cada modalidad o itinerario de carrera.

Nos dirigimos ahora a establecer los presupuestos específicos que debieran estar presentes en cada modalidad o itinerario de carrera profesional de que se trate, partiendo de una premisa esencial: la carrera profesional debiera ser entendida como una sola, por la que se puede progresar o ascender por diferentes itinerarios o modalidades de carrera, en el marco de las agrupaciones en Cuerpos y Escalas que cada legislador de desarrollo pudiera determinar⁶⁰⁷.

municipios, sindicatos y funcionarios) y cinco no permanentes (representantes de empresas, universidades y otros expertos). La BAKöV cuenta además con un Comité Científico formado por dos miembros permanentes y los cinco no permanentes del Comité Consultivo.

Las actividades de la BAKöV se dirigen a funcionarios federales de todos los niveles: tanto a aquellos que realizan tareas auxiliares como a los que desempeñan puestos de nivel pre-directivo o directivo. En 2010, la BAKöV realizó 1.544 actividades formativas en las que participaron 17.719 funcionarios públicos.

En cada Ministerio hay un coordinador de formación, una de cuyas labores es seleccionar en el propio Ministerio a los funcionarios que asistirán a los seminarios y cursos programados por la BAKöV. De esta forma se garantiza que el curso o actividad es realmente de interés para su trabajo y que los solicitantes cuentan con la autorización de su superior. La selección se realiza a través de una aplicación informática que facilita el contacto constante entre la BAKöV y los distintos Ministerios Federales».

⁶⁰⁶ En todo caso, como recuerda la STS de 16 de marzo de 2009, «no es lo mismo la firma de proyectos o la realización de actos para los que se exige una determinada titulación que la previsión de que un determinado puesto funcional pueda ser cubierto por persona suficientemente habilitada, ya que la Administración ha de utilizar racionalmente los funcionarios de que dispone y optimizar su plantilla». Por su parte, como indica la STS de 23 de octubre de 2006: «En procesos de promoción interna, desde cuerpos o escalas del grupo D a cuerpos o escalas del grupo C, es posible que la titulación requerida pueda sustituirse por la superación de un curso específico de formación y/o antigüedad, pero esta posibilidad no es extensible al supuesto de acceso mediante pruebas selectivas de ingreso».

⁶⁰⁷ A mi juicio, difícilmente puede considerarse viable la configuración de la carrera profesional por otra vía diferente a estas agrupaciones profesionales, no obstante, dejaremos apuntadas también algunas consideraciones dirigidas al concepto genérico de empleado público, es decir, hacia el personal funcionario y el personal laboral fijo.

Mientras no se configure formalmente la relación laboral especial de empleo público, el legislador de desarrollo del EBEP debiera asimilar al personal en régimen laboral dejando la vía abierta a ésta, como de hecho ya ocurre en múltiples Convenios, y debiera excluir, por tanto, al personal eventual, por su propia naturaleza, así como al personal interino, sin perjuicio de que el tiempo transcurrido en esta última situación y los méritos en su caso alcanzados, si en algún momento se incorporase al empleo público por los procedimientos legalmente establecidos, tuviese repercusión en su progreso en el sistema de carrera.

Desde este planteamiento, vamos a subrayar las consideraciones que debieran estar presente en cada modalidad o itinerario de carrera específico, que cada Administración Pública pudiera llegar a implementar, teniendo siempre presente las consideraciones que venimos reseñando, y que han de guiar la elección por alguna o algunas de las modalidades que aquí planteamos.

Asimismo, no podemos perder de vista que los elementos que vamos a referir no requieren, todos ellos, su plasmación en el texto legal, aunque sí en su diseño, de tal modo que, con posterioridad, su desarrollo reglamentario y la efectiva implantación de un régimen de carrera profesional no quede comprometido.

2.2.1. La carrera horizontal.

La regulación de la carrera horizontal precisa de una definición previa, que con posterioridad, sólo en algunos de sus aspectos habría de establecerse en la Ley de desarrollo, remitiéndose el resto a disposiciones reglamentarias⁶⁰⁸. De esta forma, a mi parecer, debieran de tenerse en cuenta los siguientes presupuestos específicos:

1º) La determinación del número de grados, categorías o escalones así como el tiempo de permanencia en cada uno de ellos, es una decisión que ha de corresponder a los legisladores de desarrollo. Pero esta determinación no debiera perder nunca de vista que la carrera profesional horizontal, para ser efectiva, ha de considerarse una figura de carácter estable y distribuida durante toda la vida profesional del empleado público. Tiene que estar definida en el tiempo de modo que estimule al empleado desde que accede al empleo público hasta que cesa en el mismo, concluida su vida laboral. Partimos, por tanto, de

⁶⁰⁸ Sobre esta modalidad de carrera puede verse también el trabajo de FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios», en *Justicia Administrativa*, Nº 47, 2010, págs. 5-29. Asimismo, véase el trabajo de FUENTETAJA PASTOR, J., «La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias», en *Corts. Anuario De Derecho Parlamentario*, Nº 22, 2009, págs. 61-75.

un horizonte temporal teórico de 35 años, aunque no necesariamente debe ser dimensionada hasta ese espacio temporal⁶⁰⁹.

2º) La posibilidad de descender en los grados, categorías o escalones debiera de estar prevista también en las leyes de desarrollo. Esta penalización podría derivar de las sanciones disciplinarias de determinada graduación y de los resultados negativos de reiteradas evaluaciones del rendimiento, y que tendría su reflejo en el complemento retributivo de la carrera profesional.

3º) Junto al establecimiento del complemento retributivo de la carrera profesional, en esas cuantías de los importes retributivos asociados a los grados, categorías o escalones, pudieran establecerse un importe asociado a cada Grupo o Subgrupo en el que se encuentre encuadrado el Cuerpo o Escala de pertenencia. Aunque este aspecto puede ser remitido, en su determinación cuantitativa, a normas reglamentarias.

4º) En la regulación de los órganos específicos para la valoración del progreso que establecieran las leyes de desarrollo, debiera plantearse la posibilidad de que asumieran también otras funciones relativas al reclutamiento, selección y provisión de puestos de trabajo de los empleados públicos.

5º) En cuanto al proceso de implementación, a fin de evitar que se reproduzcan experiencias poco satisfactorias (Verbigracia: ámbito de la salud⁶¹⁰), la modalidad horizontal de carrera no debiera ser implantada en un corto espacio de tiempo mediante la regulación de disposiciones transitorias, y especialmente importante sería también incardinar la puesta en marcha de esta modalidad con las posibilidades presupuestarias disponibles. Por ello la aplicación de este itinerario de carrera debiera comenzar, en este punto, sin ningún tipo de transitorias. Distribuyendo, por tanto, el impacto presupuestario,

⁶⁰⁹ En este sentido, y a título meramente orientativo, puede tenerse en cuenta que las leyes autonómicas analizadas contemplan, en general, cuatro grados retribuidos mas uno inicial no retribuido. Y establecen un horizonte entre 24 y 30 años.

⁶¹⁰ En este punto, resulta de gran interés el trabajo de PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud*, Madrid, Ed. INAP, 2011.

con lo que se favorecería el cambio de cultura. Y si la coyuntura económica mejora, siempre se pueden regular disposiciones transitorias *a posteriori*⁶¹¹.

2.2.2. La carrera vertical.

En esta modalidad vertical de carrera, tras más de dos décadas de experiencia acumulada, y teniendo en cuenta las nuevas posibilidades que el EBEP nos ha dejado abiertas, consideramos oportuno comenzar, en primer lugar, con los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, y más concretamente, con la necesidad de abandonar las malas prácticas que su utilización ha deparado. Verbigracia: no convocatoria regular de concursos, masiva utilización de la libre designación en supuestos no suficientemente justificados y de las formas provisionales de provisión de los puestos de trabajo, deficiente utilización de los méritos para acceder a los puestos de trabajo, etc.

Desde este punto de vista, a mi juicio, debieran ser tenidas en cuenta determinadas cuestiones orientadas a corregir las patologías más frecuentemente detectadas tras años de aplicación de esta materia:

1º) En primer término, y con carácter general para esta modalidad de carrera, se hace preciso abordar la regulación de las áreas funcionales o instrumentos similares que permitieran abordar todas aquellas cuestiones organizativas específicas que requiere el desempeño de puestos de trabajo y la movilidad del personal, habilitando así la posibilidad de establecer determinadas exclusiones, la movilidad entre las mismas y teniendo en cuenta, especialmente, su repercusión en la valoración de la experiencia profesional⁶¹².

⁶¹¹ Como señala la STS de 27 de abril de 2009, «la jurisprudencia admite la utilización de estos complementos para hacer frente a las minoraciones retributivas que se originen como consecuencia de la valoración de los puestos de trabajo». En este sentido como indica también la STSJ de Cataluña de 1 de febrero 2012, el complemento personal transitorio absorbible se concibe como «aquél que tiene una vocación de duración temporal, mediante el cual se produce una compensación por la disminución de retribuciones. Esta absorción es producirá primero progresiva y después definitivamente en el momento en que se supere la diferencia inicial por vicisitudes y hechos posteriores como son las mejores salariales».

⁶¹² Como señala la STS de 3 de septiembre de 2010, «si bien todo el personal funcionario debe

2º) La regulación de desarrollo del Concurso, amén de prever la existencia de eventuales modalidades de éste y algunas reglas en cuanto a la elección de éstas, debiera incorporar un procedimiento de valoración de elementos a tener en cuenta que no agotase la posibilidad por parte de los órganos competentes, a través de la convocatoria, de establecer otros complementarios. Eso sí estableciendo limitaciones a la puntuación desproporcionada de méritos e insistiendo en la exigencia de capacidades/aptitudes para aquellos puestos de trabajo que así lo requieran (Verbigracia: dotes de dirección y coordinación)⁶¹³. Pero también simplificando, dotando de mucha agilidad, y haciendo descansar en criterios muy objetivos, la provisión de puestos no singularizados.

3º) El establecimiento de garantías para hacer efectiva la profesionalización y especialización del órgano llamado a decidir son fundamentales. Pero estas garantías no debieran confundirse con la pertenencia al Cuerpo o Escala, la titulación o el trabajo en el área funcional correspondiente.

4º) El establecimiento de garantías de los empleados públicos, especialmente en los supuestos de cese en los puestos de trabajo desempeñados, no debiera hacerse a costa de la necesaria flexibilidad que termine comprometiendo las potestades de cada Administración Pública.

ser nombrado de acuerdo con los principios de mérito, capacidad y publicidad, es una obviedad que los procesos de selección y provisión son diferentes cuando se nombra personal de carrera y se ocupan puestos con carácter definitivo, que cuando los nombramientos son con carácter interino o provisional. Y tampoco se puede invalidar la legítima política de personal que pretenda incentivar a los funcionarios de carrera valorando de manera significativa la experiencia desarrollada con esa condición, y en puestos obtenidos y desarrollados con carácter definitivo».

⁶¹³ En este sentido, BASOREDO LEDO, C. y ANTÓN CRESPO, P., «¿Qué pruebas escritas utilizar para identificar a personas idóneas en puestos de responsabilidad?», en *Boletín de Función Pública del INAP*, Nº 7, Febrero, 2012, págs. 5-6, nos señalan «la metodología empleada para la evaluación de determinadas habilidades, ligadas al desempeño de los puestos de trabajo de mayor complejidad o responsabilidad de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta metodología se utiliza actualmente en convocatorias de concursos específicos de los grupos A1 y A2 y también en las comisiones de servicio, preferentemente para puestos de complemento específico correspondiente al nivel 25 o superiores. Se trata, concretamente, de pruebas escritas de habilidades mediante: a) el estudio de casos, b) la solución de problemas y c) los bocetos de proyectos».

5º) En cuanto a la libre designación, teniendo en cuenta que esta materia se encuentra muy conectada a la regulación que finalmente se realice de la dirección pública profesional, podría valorarse su eliminación ya que, además, ciertas modalidades del concurso podrían perfectamente sustituir a este procedimiento excepcional⁶¹⁴.

6º) En la regulación que se realice de las previsiones del art. 81.2 y 3 EBEP en relación a otras formas de provisión de los puestos de trabajo (adscripciones provisionales, comisiones de servicio, traslados forzosos y voluntarios, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos), debieran establecerse también determinadas garantías. Referidas tanto al respeto a los derechos de los empleados públicos, como a que no terminen convirtiéndose *de facto* en la forma ordinaria de provisión con vulneración de los principios que rigen la materia. Por ello sería especialmente aconsejable recoger, en la legislación de desarrollo, una mínima regulación de las mismas.

2.2.3. La promoción interna.

⁶¹⁴ Como señalan las SSTS de 28 de mayo de 2007 y de 16 de marzo de 2011, «este sistema sólo puede utilizarse cuando la relación de puestos de trabajo atribuye expresamente a determinados puestos funciones de dirección o de especial responsabilidad».

En la STS de 22 de enero de 2007 mantiene una interpretación restrictiva de los supuestos en los que se puede utilizar la libre designación como forma excepcional de provisión de puestos de trabajo. El Tribunal entiende que «la adopción del sistema de libre designación para la cobertura de determinados jefes de servicio no está justificada a menos que la RPT asocie la realización de funciones de dirección o de especial responsabilidad. Lo mismo sucederá con los puestos de letrado asesor del servicio de asesoría jurídica que no tengan funciones decisorias o directivas ni funciones diferentes a las propias de un letrado asesor (que incluye la defensa procesal de la Administración)». En el mismo sentido se pronuncia en las sentencias de 5 de febrero de 2007, 12 de marzo de 2007, 30 de marzo de 2007, de 6 de noviembre y 4 de diciembre de 2006.

Por su parte, las SSTS de 10 de abril de 2000 partiendo de la afirmación de que «el sistema de libre designación difiere de un sistema de libre arbitrio», delimita su perfil en base a los siguiente elementos: a) Tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión que es el concurso; b) Se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones; c) Sólo entran en este grupo los puestos directivos y de confianza, que la ley reserva a puestos de altos cargos y a puestos de especial responsabilidad; d) La objetivación de los puestos de especial responsabilidad está incorporada en las RPT, que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos y serán públicas, facilitándose así su control (en este sentido también, las SSTS de 25 de marzo de 2011 y 25 de enero de 2012).

Si bien es cierto que, para esta modalidad de progresión entre Grupos y Subgrupos, partimos con la ventaja de que está suficientemente asentada en nuestra cultura administrativa, no es menos cierto también que ello no debiera impedir trasladar, también aquí, algunos presupuestos que pudieran ayudar a su perfeccionamiento:

1º) No vincular exclusivamente al sistema de concurso-oposición, la promoción interna. Pues, bien podría utilizarse el sistema de concurso, de una forma más competitiva, lo que requeriría, por tanto, una valoración específica.

2º) La conceptualización de la promoción interna como una modalidad o itinerario más de carrera profesional, debiera derivar también en la desaparición de los turnos restringidos. Quedando el empleado público, en otro caso, avocado a presentarse a las pruebas libres.

3º) La desaparición de la adjudicación directa de destino en el mismo Departamento, sin perjuicio de que se les otorgue preferencia, también es otra de las implicaciones que debieran derivarse de esta nueva conceptualización.

4º) Se hace preciso, asimismo, clarificar el régimen de la promoción interna cruzada, especialmente de las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera⁶¹⁵. Asegurando su conexión con el régimen de la promoción interna

⁶¹⁵ A juicio de BOLTAINA BOSCH («La funcionarización», *op.cit.*, pág. 36): «Los términos de la DT 2ª son ambivalentes. En nuestra propuesta, la ley autonómica debería de optar por entender que, en vistas de la finalidad específica que supone el proceso de funcionarización, éste ha de articularse como un sistema de selección independiente y “ad hoc”, diferente en contenido y desarrollo de los procesos de libre concurrencia, para remarcar su carácter excepcional y restringido». Para ser respetuosos con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las pruebas restringidas, como añade, «la normativa de desarrollo debería de prever los criterios específicos en este sentido a aplicar por parte de los entes locales. Especialmente, que la participación, si se trata de un supuesto de promoción horizontal, únicamente ha de ser posible una sola vez, sin que sean factibles reiteradas convocatorias en el tiempo en función de circunstancias ajenas al objetivo final de la norma, esto es, la adaptación del vínculo laboral al puesto de carácter funcionarial».

Por su parte, respecto a la Disposición Transitoria Tercera, ALDOMÀ BUIXADÉ («La carrera profesional», *op.cit.*, págs. 49-50) señala que: «La promoción interna del subgrupo C1 al grupo A (DT 3ª EBEP) se habría de prever sólo para el caso de que no haya cuerpos o escalas del grupo B de la misma familia profesional. Debería de ser posible en la escala de administración general, en la que no existe este grupo B, pero no en la de administración especial cuando haya una subescala del subgrupo grupo C1 (técnico) y otra del grupo B (técnico superior)».

vertical y horizontal, en todo lo relativo a requisitos y su eventual exención, procedimiento, pruebas, correlación entre los distintos grupos y subgrupos a estos efectos, etc. Cuestiones todas que, como sabemos, han planteado problemas en su ejecución práctica⁶¹⁶.

3. La variable de la gestión en la carrera profesional: Las condiciones necesarias.

3.1. El cambio de cultura organizativa y el fortalecimiento de las capacidades internas.

La viabilidad y sostenibilidad de la implementación de cualquier modalidad o itinerario de carrera pasa, en primer término, por el entendimiento de que el concepto de carrera profesional es distinto de lo que hasta la fecha se definía como carrera administrativa, que sólo consideraba a ésta como un elemento de progreso profesional de los empleados públicos. Si se consideran equivalentes ambos conceptos se anulan las oportunidades de mejora que abre el EBEP y que permiten que ésta se constituya en un verdadero elemento

En el supuesto anterior, como agrega, «también debería de precisarse que sólo se puede promocionar del subgrupo C1 al subgrupo A2 (no del C1 al A1), tal como se deduce del art. 18.2 EBEP. La ley debería de regular el supuesto de promoción interna del subgrupo C2 al C1, eximiendo del requisito de titulación, en los términos establecidos en la DA 22ª de la LMRFP, de carácter básico y no derogada por el EBEP».

⁶¹⁶ Como señala la Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de mayo de 2011 «(...) no se produce ninguna irregularidad por el hecho de que el personal laboral participe en procesos de promoción interna de modo conjunto a como lo hace el personal funcionario».

En este punto, la Disposición adicional decimoquinta del Borrador de Anteproyecto de Aragón establece lo siguiente:

«1. El personal laboral que acceda a la condición de funcionario de carrera a través de los procesos de promoción interna, mantendrá su condición de personal laboral en la clase de excedencia que determine el convenio colectivo.

2. Alternativamente, dicho personal podrá tomar posesión del puesto de funcionario que le sea adjudicado a efectos puramente formales, quedando simultáneamente en situación de excedencia por incompatibilidad, manteniendo su situación y destino como personal laboral».

De forma complementaria, aunque circunscrita al ámbito de la Administración General del Estado, podría también valorarse la vigencia de la Disposición adicional vigesimoquinta de la LMRFP: «Con carácter excepcional, y de acuerdo con las condiciones y requisitos que se establezcan al efecto, en las convocatorias de promoción interna al cuerpo general auxiliar de la Administración del Estado, podrá autorizarse la participación en las mismas de personal laboral con la categoría profesional de ordenanza del grupo profesional 7 de los previstos en el Convenio único para el personal laboral de la Administración del Estado o desde la categoría y grupo profesional equivalentes previstos en los restantes convenios colectivos de personal laboral al servicio de la Administración General del Estado».

esencial en la gestión del empleo público.

Por ello es fundamental entender que el paso de la carrera administrativa a la carrera profesional no constituye simplemente un cambio de nomenclatura, sino que bajo este adjetivo se ejemplifica el giro que necesariamente deben adoptar nuestras Administraciones Públicas en la gestión de sus recursos humanos. Ese cambio de nuestra cultura organizativa que necesariamente debería prevalecer en el funcionamiento diario de nuestras Administraciones Públicas y en el rendimiento de los empleados públicos.

Por ello, y aprovechando nuevamente la perspectiva que nos ofrece el análisis de nuestra historia del empleo público, se hace necesario entender quizás ahora más que nunca, que muchos de los problemas existentes en materia de carrera profesional radican, más que en el acierto y la perfección técnica de las normas que lo regulan, que resulta obvio que también, en la correcta aplicación de las mismas.

Quiere decir ello que acometer una reforma en este punto pasa, en primer término, por un cambio en la cultura de su aplicación y por tener, de forma previa, un buen análisis de los puestos de trabajo, huyendo de automatismos y análisis estandarizados donde la singularidad así lo exija, y de los requisitos, habilidades, competencias y destrezas que requiere el ejercicio de los mismos⁶¹⁷.

Esta actuación, en sí misma, ya abre un amplio espectro de posibilidades de acción de los propios órganos competentes de cada Administración Pública que, atendiendo a la nueva perspectiva que subyace en el EBEP, deberían emprender un buen estudio organizativo –no ligado

⁶¹⁷ Como establece el art. 55.1 del Proyecto de Euskadi: «El análisis de puestos de trabajo se configura como una herramienta necesaria para suministrar información tanto del trabajo, en relación con las tareas de los puestos, como del personal que lo desempeña en relación con el perfil de competencias necesario para su correcto desempeño. El análisis de puestos de trabajo como instrumento para la planificación en el empleo público será utilizado para el diagnóstico y diseño del resto de las herramientas de organización y gestión de recursos humanos para la Administración Pública».

exclusivamente a la estructuración política de la entidad y no condicionado por ésta (me refiero, en concreto, en la creación de áreas organizativas en base al establecimiento de responsabilidades políticas)—, base de la futura organización administrativa plasmada en la relación de puestos de trabajo o instrumento similar. Que indique, para atender a las competencias y a los servicios que se prestan o han de prestarse, los puestos de trabajo, singularizados o no, necesarios y muy especialmente para los primeros el perfil profesional de desempeño necesario⁶¹⁸.

⁶¹⁸ En este sentido, el Principado de Asturias (GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, *La Evaluación del desempeño y el «Modelo de Seguimiento...»*, op.cit., págs. 95 y ss.), «está diseñando un Nuevo Modelo de Gestión de Recursos Humanos. Uno de los pilares básicos del nuevo modelo es el disponer de una mapa detallado de funciones, tareas y destrezas que describa cada puesto de trabajo, como paso necesario para avanzar en la definición concreta de los criterios eficaces de desempeño y por tanto en la orientación de las políticas de formación y provisión.

Igual que el Principado, distintas administraciones públicas autonómicas y de ámbito local han venido manifestando la imperiosa necesidad de contar con esta definición de puestos, pero todas ellas han manifestado la dificultad del proceso de análisis y el tiempo preciso para acometerlo. En muchas ocasiones las administraciones han optado por contratar el estudio a consultorías externas.

Resumiendo, la Administración del principado se encuentra en estos momentos con dos debilidades:

- Tiene necesidad de contar con una definición de los puestos de trabajo existentes en sus relaciones de puestos, dado que esta información es necesaria para realizar convenientemente la evaluación del desempeño de tarea, para identificar necesidades de formación y para contar con criterios normalizados de selección y provisión de puestos.

- Resulta muy dificultoso realizar una evaluación del rendimiento individual dado que no existe una cultura institucional generalista de realizar seguimientos individuales.

La opción elegida por el Principado ha sido unir las dos dificultades para obtener una fortaleza. Si no se puede realizar la evaluación del rendimiento de la actividad individual, surge como alternativa el poner a todos los trabajadores “los mismos deberes”.

Se valora como vía de salida el solicitar de cada empleado público que realice la primera aproximación al puesto que desempeña, bajo unos parámetros de normalización previa, que facilite el trabajo de estandarización posterior. Así se establece un objetivo individual generalista en 2008, consistente en la elaboración inicial y mantenimiento posterior del “mapa de funciones del puesto de trabajo”, consiguiendo que la participación individual solucione un proceso que de otro modo se alargaría años en el tiempo, privando a la Administración de la oportunidad de mejora. Se trata, en síntesis, de un objetivo individual con un componente de retorno de valor indudable».

En este contexto, como añade, hay que destacar asimismo que: «Previamente a la apertura del plazo para cumplimentar el “mapa individual” la Dirección General de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos procedió a un estudio de las taxonomías de funciones, conocimientos y destrezas que se podían encontrar en los distintos puestos de trabajo. Estos extremos fueron identificado partiendo de múltiples fuentes de información y teniendo en cuenta la multiplicidad de puestos de trabajo de una Administración tan variada como lo es una Comunidad Autónoma. Así se obtienen funciones y tareas aplicables a la totalidad de cuerpos y escalas funcionariales y a las categorías profesionales de los cuatro convenios colectivos del personal laboral dependiente de la Administración autonómica».

De este modo, las funciones «se agrupan en ámbitos y éstos en Áreas de Conocimiento, de forma que se ofrece a los trabajadores una lista normalizada y ordenada para facilitar su elección».

Ese documento, de alto perfil técnico, y que sería, en definitiva, la base de la planificación de recursos humanos, exige también una alta capacidad técnica hoy tal vez, más que nunca, necesitada de ser reforzada, y todo ello teniendo en cuenta nuevamente, las amplias potestades que el EBEP deja abiertas también para la ordenación y agrupación de los puestos de trabajo⁶¹⁹.

Dicho esto, y las posibilidades que abre dicha reflexión para empezar el trabajo de cara a la implementación de la carrera profesional, resulta relevante subrayar algunas cuestiones, muchas de las cuales han sido ya apuntadas, y sobre las que no estaría de más reflexionar nuevamente ya que vienen a escenificar algunas de las patologías más frecuentemente detectadas en materia de gestión de recursos humanos. Desde este punto de vista se sugiere, la necesidad de replantear también este tipo de cuestiones que pudieran servir para corregir algunas de las disfuncionalidades más detectadas en este terreno.

Para empezar consideramos que la movilidad de los empleados públicos no debiera ser concebida exclusivamente como un derecho de éstos, y menos como un derecho absoluto. Muy al contrario, su consagración sin los límites necesarios y con las precauciones de rigor, pueden producir enormes desajustes en las plantillas de personal y la imposibilidad de dotar de una cierta coherencia a la gestión del personal de éstas, y todo ello por lo que se refiere a la movilidad interna como a la externa.

Desde este punto de vista, la clave será nuevamente el encuentro del punto de equilibrio necesario entre estos derechos de la Administración, derivados de su potestad autoorganizatoria y los derechos y objetivos que se derivan del EBEP. Siendo consciente, en todo momento, de que el legislador básico ha consagrado unas mayores posibilidades de acción para las Administraciones públicas en esta materia que no deben desaprovecharse. Sin

⁶¹⁹ Como señala la STSJ de Cataluña de 14 de marzo de 2012, «(...) los ámbitos funcionales de la administración, está fundamentado en el art. 73.3 EBEP como agrupaciones de puestos de trabajo y que, a diferencia de la agrupación de funcionarios del art. 75 EBEP, no está sujeto a reserva de ley». La sentencia considera que se trata de «un instrumento organizativo del cual se dota la administración para racionalizar y facilitar la provisión de puestos de trabajo».

perjuicio, como decimos, de establecer las necesarias prevenciones.

Ya algo se ha referido, a propósito de los concursos de puestos de trabajo no singularizados, que deberá completarse con previsiones específicas respecto de las previsiones que contiene el artículo 69 y 81.1 EBEP, relativas a la planificación estratégica de recursos humanos y la eventual previsión de traslados limitados a áreas o sectores determinados.

Pero la regulación de la movilidad voluntaria, no resulta ser sino el envés de la movilidad forzosa a la que el EBEP ha dedicado, específicamente, el artículo 81.2. Habilitando, por tanto, a las Administraciones Públicas a su ejercicio, con unas mínimas reglas de respeto a los derechos de los empleados públicos, que deberán completarse con alguna regla de prioridad en la elección de los empleados afectados, específicamente cuando afecten al derecho de residencia.

Otro tipo de consideraciones sugiere la movilidad externa de los empleados públicos, y que debieran ser abordadas en la legislación de desarrollo. Más aun, en estos momentos en que se podrían plantear trasvases de personal entre las distintas Administraciones Públicas, a fin de optimizar recursos y garantizar también la coherencia del sistema⁶²⁰.

Pero no podemos olvidar, como venimos señalando desde páginas atrás, que el propio texto del EBEP contiene herramientas suficientes para estas necesidades. Las contenidas, concretamente, en su art. 69 en materia de planificación de recursos humanos y que facultan a cada Administración Pública para poder aprobar Planes para la ordenación de sus efectivos. Todo ello con el objetivo de contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor

⁶²⁰ En este sentido, la STS de 9 de febrero de 2009 señala «que los funcionarios no pueden pretender un derecho al cargo en un puesto de trabajo concreto en una localidad determinada porque la Administración, respetando los derechos económicos y la antigüedad de los afectados, puede reorganizar su estructura con la finalidad de prestar el mejor servicio al interés general de los ciudadanos».

distribución, formación, promoción profesional y su movilidad. Se trata, a mi juicio, de una batería de medidas que se pueden adoptar en la actualidad⁶²¹.

Pero hay otras muchas más cuestiones. No podemos olvidar que la concreta aplicación y gestión de las retribuciones ha sido una de las consecuencias principales para que la carrera administrativa de entonces, haya quedado totalmente desvirtuada, y que derivó en la inflación orgánica y

⁶²¹ En este sentido, el art. 50 del Proyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi recoge los denominados «Planes de optimización de gestión de personas», como una modalidad específica de los Planes de Ordenación cuyo objeto principal «es hacer frente a aquellas situaciones que exigen de las Administraciones Públicas vascas adoptar medidas de racionalización y optimización y, en su caso, redimensionamiento del empleo público, como consecuencia de la redefinición de la cartera de servicios, de una reducción del gasto público derivada de un proceso de contención presupuestaria o de una situación de crisis económico-financiera, o de una reducción de los ingresos públicos que imposibilite el mantenimiento de las plantillas existentes». En los que se podrán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

«a) Análisis de las cargas administrativas de los diferentes puestos de trabajo o dotaciones a efectos de determinar su viabilidad en las estructuras bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía.

b) Medidas para la reasignación de efectivos a través de programas obligatorios de formación en los que el personal empleado público afectado deberán acreditar las competencias requeridas para el desempeño de nuevos puestos de trabajo.

c) Medidas complementarias de reorientación profesional dentro de un proceso de reasignación de efectivos a través de programas de formación que tendrán por objeto desarrollar las competencias necesarias para que el personal empleado público pueda asumir funciones y desempeñar tareas de puestos de trabajo de otras áreas funcionales, sectores diferentes o, incluso, de otras Administraciones Públicas.

d) Reducción de jornada con la consiguiente reducción de las retribuciones, así como reordenación del tiempo de trabajo con fijación, en su caso, de periodos de inactividad, e implantación obligatoria del trabajo a tiempo parcial.

e) Declaración de la excedencia parcial obligatoria, de la excedencia temporal obligatoria o, en su caso, de la excedencia obligatoria.

f) Reducción generalizada de retribuciones de todos los empleos públicos afectados por el plan de racionalización que, en todo caso, serán proporcionales a las cuantías percibidas».

Por su parte, el art. 52 del Borrador de Anteproyecto de Aragón regula el denominado «Plan Estratégico de Recursos Humanos» para aquellas Administraciones Públicas, en donde presten servicios un número de empleados igual o superior a cincuenta, aprobarán cuatrienalmente un Plan Estratégico de Recursos Humanos en el que se contengan los siguientes extremos:

«a) Análisis de las disponibilidades de personal existentes hasta la fecha.

b) Previsión de las necesidades de recursos humanos durante el plazo de vigencia y, en concreto, estudio y análisis de las bajas que previsiblemente se produzcan durante este período.

c) Objetivos generales de la política de recursos humanos, líneas estratégicas y acciones que hayan de desarrollarse para conseguirlos, incorporando un cronograma de realización de éstas, definiendo las entidades u órganos responsables de su aprobación y ejecución.

d) Medidas de coordinación interdepartamental e interadministrativa.

e) Mecanismos de evaluación sistemática y continuada del plan».

Asimismo, en su art. 53 regula el denominado «Plan Operativo de Recursos Humanos» para el desarrollo de «las previsiones del Plan Estratégico o, con independencia de éste, para el cumplimiento de los objetivos que en el mismo se fije en atención a lo previsto en el artículo 50 (instrumentos de planificación), en un ámbito o sector determinado».

Sobre este tema constituye una obra de referencia el trabajo de PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación de recursos humanos en el ámbito público*, Madrid, Ed. Mc-Graw Hill, 1997.

económica que nuestras Administraciones Públicas siguen padeciendo aún a día de hoy; por lo que parece claro también que de su adecuada articulación y gestión se hace depender, asimismo, el éxito o el fracaso de cualquier itinerario de carrera que vaya a ser implementado.

Del mismo modo, se plantea la necesidad de que exista un diseño, evaluación y seguimiento de la formación en el seno de nuestras Administraciones Públicas. Difícilmente puede diseñarse una adecuada política de formación, sin conocer las funciones y actividades que allí se desarrollan, de cuáles son los conocimientos y capacidades que hay que actualizar y perfeccionar, y por ello también, cualquier actividad formativa debiera ser planificada y evaluada conforme a criterios de utilidad y viabilidad, es decir, garantizar que los programas formativos responden a las necesidades específicas de cada organización, que este tipo de inversiones van a tener un impacto real en el desempeño de sus empleados públicos y, por ende, en el mejor funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto; lo que requiere, a su vez, una evaluación y seguimiento posterior para comprobar que efectivamente se cumplen estos criterios.

Pero no podemos olvidar tampoco en este punto, como señalan JIMÉNEZ ASENSIO y CASTILLO BLANCO, «las limitaciones del mundo local para construir Unidades de recursos humanos y diseñar políticas de organización y personal son, como es obvio, reducidas. El tamaño de buena parte de los municipios y los déficit de gestión de recursos humanos que la mayor parte ofrecen, hacen francamente complejo el proceso de implementación de un nuevo sistema de empleo público local que se apoye sobre bases tales como la definición correcta de puestos de trabajo, la agrupación funcional de puestos, el diseño de itinerarios de carrera profesional, el impulso de la carrera profesional horizontal, la implantación de sistemas objetivos y fiables de evaluación del desempeño, así como la apuesta por la institucionalización de una dirección pública profesional y la adaptación de las funciones y tareas que desempeñan los empleados públicos a un mundo en constante cambio a través de la formación».

Los municipios españoles necesitará, como subrayan, «una fuerte cooperación y asistencia técnica en estos ámbitos. Y es aquí donde surge, efectivamente, el importante papel que en este terreno pueden tener las Diputaciones Provinciales. Algunas ya lo están ejerciendo hace algún tiempo, pero es obvio que el EBEP abre un conjunto de necesidades a los municipios en materia de empleo público que las instituciones mejor colocadas territorial y funcionalmente para llevar a cabo tales apoyos institucionales son las propias Diputaciones Provinciales (o, en su caso, las Comunidades Autónomas uniprovinciales, las Diputaciones Forales, los Consejos Insulares o los Cabildos)»⁶²².

En suma, estamos en presencia de un proceso a medio y largo plazo, y no podemos perder de vista que el éxito de este proceso de profesionalización

⁶²² JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Informe sobre el empleo público local...*, op.cit., págs. 104-105. Como señalan los autores: «Esta función de cooperación y asistencia técnica en este terreno exigirá a las propias Diputaciones que inviertan también en su organización y en sus políticas de recursos humanos, pues difícilmente podrán asistir en esos ámbitos a los municipios si previamente no se han reforzado institucionalmente a sí mismas. Bien es cierto que las Comunidades Autónomas también tienen una importancia fundamental como instituciones llamadas a cooperar y asistir técnicamente a los municipios en materia de recursos humanos. Posiblemente lo más razonable sea encargar primariamente la asistencia o cooperación a una u otra instancia en función de economías de escala. Así, hay determinadas políticas, como por ejemplo la formación de directivos públicos profesionales o Agencias de Evaluación del Empleo Público, que deben ser cabalmente diseñadas y, en su caso, ejecutadas a nivel autonómico (por las Escuelas e Institutos de Administración Pública), mientras que hay otras que pueden ser realizadas mejor por las Diputaciones Provinciales (tales, como por ejemplo, apoyo en los procesos selectivos, planes de carrera y promoción, etc.). Habrá que ponderar en cada caso en función de las circunstancias».

Incluso, como añaden, «apostamos también por impulsar la fórmula del Consorcio para llevar a cabo tales funciones. Así, por ejemplo, nada impediría que se configuraran Agencias de Empleo Público Local como Consorcios entre Diputación y Ayuntamientos, y que asuman determinadas funciones en materia de empleo público que los Ayuntamientos individualmente no pueden llevar a cabo o lo hacen de forma deficiente. Se deben buscar, por tanto, sinergias y se deben reforzar institucionalmente los municipios en estas materias. Y aquí el papel de las Diputaciones Provinciales es realmente importante. Sólo hace falta que políticamente se lo crean y lo asuman». En esta dirección apunta también el Proyecto de Euskadi en su Disposición Adicional Decimoséptima («Asistencia Técnica a las entidades locales vascas para la puesta en marcha de los instrumentos de gestión previstos en esta Ley»):

«1.- Sin perjuicio de lo previsto en cada caso, las entidades locales vascas serán asistidas por las Diputaciones Forales y por el Gobierno Vasco para la correcta implantación de todos los instrumentos de gestión establecidos en esta Ley.

2.- Las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco podrán suscribir acuerdos o convenios de colaboración con la asociación o asociaciones de municipios más representativas, con el fin de que sean éstas las que presten la asistencia técnica requerida. Tales acuerdos o convenios preverán, asimismo, los recursos financieros necesarios para ese fin.

3.- En todo caso, las Administraciones Públicas Vascas, en colaboración con la asociación o asociaciones de municipios más representativas, fomentarán la creación de Agencias de Empleo Público de ámbito territorial o autonómico, encargadas de desarrollar aquellas atribuciones que les puedan ser asignadas en relación con la implantación del nuevo modelo de gestión del empleo público vasco».

y modernización de nuestras Administraciones Públicas y de sus empleados públicos, se hace depender, en gran medida, del nivel de concienciación, de consenso y de implicación de todos los actores. Incluidos los propios destinatarios de la actividad administrativa, que son precisamente los que permiten legitimar e institucionalizar todo este proceso de cambio en nuestra cultura organizativa.

3.2. La innovación en las políticas de gestión de los recursos humanos.

Efectivamente, todo este estado de cuestiones que venimos subrayando, requieren también una reflexión adicional sobre los principios y valores que *a priori* podrían verse enfrentados. Pues, si desde hace ya unas cuantas páginas atrás venimos reseñando las amplias potestades de actuación que el EBEP ha dejado abiertas a las Administraciones Públicas, especialmente en materia de carrera profesional y de gestión de recursos humanos. Si consideramos que ésta debiera constituirse como un elemento esencial de la gestión del empleo público, no podemos perder de vista el juego de intereses, valores y principios que se presentan en esta relación entre la Administración y el personal a su servicio.

Parece claro que la puesta en marcha de esta batería de medidas que el legislador básico ha puesto sobre la mesa, plantea una cierta tensión entre una serie de valores y principios que debieran estar presentes en esta relación jurídica, a saber: Si la finalidad última es alcanzar la profesionalidad (y modernización) de nuestras organizaciones públicas y de las personas que trabajan en el sector público, y para ello contamos con una serie de instrumentos o técnicas de gestión dirigidas a dar cumplimiento a dicha finalidades. Se presenta un problema de fondo no menos importante, ¿Cómo poner en marcha este tipo de técnicas de gestión sin llegar a convertirlas *de facto* en la forma ordinaria por la que se vulneran los principios (o garantías jurídicas) que rigen la materia?.

La respuesta a este interrogante, probablemente, pase por la necesidad

de buscar un equilibrio entre los valores y principios que subyacen en esta relación Administración-empleado público. Pero lo que parece claro también es que debemos de ser capaces de construir asimismo una nueva forma de entender la relación entre lo público y la sociedad.

Y, precisamente, en el seno de esta nueva relación es donde se produce la necesidad de adaptar, como señala FÉREZ FERNANDEZ, «los sistemas de gestión de personal a una realidad que cada vez tiene más en común al sector privado y donde la sociedad está dispuesta a admitir especificidades pero difícilmente privilegios»⁶²³.

Y es que, como también nos apunta LONGO MARTÍNEZ: «Esta convicción, creciente en los sistemas públicos, sobre la importancia del factor humano, aleja cada vez más a los gobiernos y organizaciones del sector público de la tradicional mirada condescendiente, a veces crítica pero en general tolerante y resignada, que las sociedades han venido dirigiendo hacia los empleados públicos. El empleo público y su gestión tienden a dejar de ser

⁶²³ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., «Conceptos generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público», en la obra colectiva *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico A, Castillo Blanco; Coord. Javier E. Quesada lumbreras), Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 59 y ss. En este sentido, este autor nos recuerda como PRATS CATALÁ («Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas», *Documentación Administrativa*, N° 210-211, 1987, pág. 133), «nos explica que las políticas de personal en las Administraciones Públicas consisten “en la fijación de objetivos estratégicos que expresen equilibrios de valores en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado”; estos objetivos estratégicos no siempre se explicitan, “dependerá del entorno favorable o adverso que se considere”. Por ejemplo, objetivos estratégicos han sido la opción por la laboralización (aunque luego hubiera que dar marcha atrás), la decisión de congelar el crecimiento de plantillas en tiempos de crisis, la apuesta por medidas de flexibilización de la gestión de personal, etc. Establecida la política de personal, mediante la fijación de los objetivos estratégicos, es necesario pasar a la fase de gestión de personal, es decir, a la fijación de los objetivos operacionales que permitirán la concreción de los objetivos estratégicos, y para ello se adoptarán las decisiones más adecuadas y se aprobarán las directrices y normas necesarias (por ejemplo, si el objetivo estratégico es potenciar la flexibilidad en el empleo público, los objetivos operacionales deberán plasmarse en medias concretas sobre la flexibilidad aplicada al tiempo de trabajo, a la conciliación de la vida personal y familiar, a la movilidad, a los procesos de selección y provisión, a los interinajes y formas de contratación temporal, a las posibilidades de jubilación y dedicación parcial, a los incentivos a la productividad, etc. . Por último, entraríamos en la fase de administración de personal, donde ya no es necesario elegir entre diferentes alternativas para conseguir un determinado resultado, sino que basta con aplicar las decisiones que se han adoptado en la fase previa. A modo de conclusión, PRATS nos advierte de las consecuencias de no desarrollar estas tres fases: “una Administración sin política de personal y, consiguientemente, sin gestión de personal y sólo con administración de personal, es una Administración que no puede sino reproducir su modelo organizativo, incapaz de adaptarse a las exigencias que le plantea el entorno y condenada a alejarse cada vez más de la sociedad a la que está obligada a servir”».

cosa de funcionarios, cuestión de orden menor, cuando empiezan a comprometer gravemente la acción de gobierno. Por una parte, consumen ingentes recursos que crean importantes costes de oportunidad, especialmente en contextos, como los actuales, de restricción presupuestaria. Por otra parte, son vistos cada vez más como una variable fundamental del éxito o fracaso de las iniciativas gubernamentales».

No son ajenas a estas preocupaciones, como añade el autor, «de quienes gobiernan las dificultades y restricciones que el marco institucional del empleo público opone a los intentos de modernizar la gestión de las personas. Las tradiciones de la función pública, ya se hallen formalizadas en regulaciones o pertenezcan al reino intangible de los modelos culturales, ejercen una resistencia notable a los intentos de poner en marcha políticas y prácticas de personal capaces de adaptarse a los cambios y contribuir a la mejora de la gestión en las organizaciones públicas. Todo ello no hace sino incrementar la necesidad de pensar en clave de recursos humanos muchos problemas, e intentar buscar, contando con las personas, las soluciones más eficaces»⁶²⁴.

En cualquier caso, lo que nos parece claro es que el debate sobre la aplicación o no de este tipo de técnicas de gestión en nuestras organizaciones

⁶²⁴ LONGO MARTÍNEZ, F., *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Ed. Paidós, 2004, págs. 237 y ss. La dificultad del empeño, como dice el autor, «junto a la frustración de algunas iniciativas de cambio o la mera tendencia a rehuir el conflicto, induce a algunos dirigentes a buscar un atajo, e incluso a creer haberlo encontrado. Para ellos, lo mejor que puede hacerse con el empleo público es reducirlo a la mínima expresión, privatizando hasta el límite la gestión de los servicios públicos. La transferencia al sector privado se perfila como la única opción razonable. Estos planteamientos, que con diferentes formulaciones han alcanzado un eco indudable en la opinión pública y en algunos sectores de las fuerzas políticas, tienden a minimizar la trascendencia y la oportunidad de invertir en modernización de las políticas y prácticas de GRH. Dado que en el futuro los empleados públicos estarían llamados a ser muchos menos y tendrían a su cargo un grupo de funciones residuales de escaso contenido empresarial, no valdría la pena perder ahora las energías y el tiempo en costosas reformas, llamadas a hacer frente a resistencias muy poderosas».

Los hechos, a su juicio, «distan mucho de presentar evidencias que abonen los planteamientos de los privatizadores a ultranza. Si bien es indudable que la introducción de fuerzas de mercado en la provisión de los servicios públicos es una de las orientaciones que acompaña a los procesos y discursos contemporáneos de reforma del sector público, prácticamente sin excepción, sus consecuencias están muy lejos de hacer pensar en una sustitución gradual de la gestión pública por la gestión privada de servicios públicos. Por el contrario, empieza a haber evidencias de que la naturaleza de muchos problemas sociales emergentes y la propia incertidumbre de las situaciones actuales hacen que las sociedades vuelvan su mirada hacia la gestión pública».

públicas no merece ningún género de dudas. Y más aún, en la actual crisis, no sólo económica sino de credibilidad de nuestro modelo de empleo público, y en la que difícilmente pueden mantenerse planteamientos que vengán a sugerir un tratamiento diferente entre los trabajadores del sector público y del sector privado⁶²⁵.

Por ello, nos declinamos por una apuesta por la institucionalización de una verdadera política de gestión de recursos humanos, que difícilmente puede alcanzarse si nos declinamos por el camino fácil de la reducción de estructuras y personal. A mi juicio, estas soluciones no abordan la raíz de los problemas, patologías y deficiencias que siguen padeciendo nuestras Administraciones Públicas, y lo que nos vamos a encontrar, una vez superada la crisis económica, es un sector público más debilitado e ineficiente, y que nos llevará mucho tiempo volver a recuperar y fortalecer.

Ciertamente, considero que todos los elementos e instituciones sobre los que he venido reflexionando son los instrumentos más adecuados no sólo para comenzar a dar solución a muchas de las patologías reseñadas, sino también porque para salir de esta crisis económica, no pueden adoptarse solamente medidas de ajuste y adelgazamiento de nuestras organizaciones públicas y del personal a su servicio⁶²⁶.

Y es que, en efecto, para avanzar en esta línea las iniciativas pueden ser muy numerosas. Sin embargo, como subrayan también PEIRÓ, RAMOS y CORTÉS, «sobre todas ellas destacan la necesidad de implantar sistemas de evaluación del desempeño, y el desarrollo de una dirección pública

⁶²⁵ Sobre otras vías alternativa puede verse la obra colectiva *Crisis y Externalización en el Sector Público: ¿Solución o Problema?* (Dir. Luis Ortega Álvarez; Coord. Josefa Cantero Martínez), Madrid, Ed. INAP, 2011.

⁶²⁶ En su informe semestral de Perspectivas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) explica que el PIB español caerá (un 1,3% en 2012 y un 1,4% en 2013) por el efecto de los recortes de gasto y las subidas fiscales acometidos en el país, así como por el efecto de la recesión que vive el conjunto de la zona euro. Eso sí, el organismo alerta de que si se aplican nuevas medidas de austeridad sólo empeorarán los problemas del país. Este organismo también da una visión negativa del mercado laboral español, ya que prevé que la tasa de paro pase del 25% de este año, al 26,9% en 2013 y al 26,8% en 2014. Según el organismo, la economía española saldrá de la recesión en 2014, momento en el que crecerá apenas un 0,5%.

profesionalizada, como los dos elementos que mayor contribución pueden realizar al funcionamiento y productividad del sector público»⁶²⁷.

Entre esos elementos esenciales, a mi juicio, se encuentra también la carrera profesional, y lo que parece claro en este sentido, es que la carrera profesional ya no puede responder a los parámetros tradicionales de funcionamiento, todo lo contrario, debe contextualizarse e innovarse.

Nos encontramos, por tanto, con un proceso de implantación de la carrera profesional que plantea grandes dificultades y serios desafíos en el seno de nuestra cultura administrativa. Pero que, a mi parecer, puede contribuir decisivamente en la modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio, y lo que parece claro también, *a sensu contrario*, es que difícilmente podremos avanzar en la consecución de estos objetivos, si no conseguimos implantar definitivamente todo este tipo de instrumentos de gestión de recursos humanos en el seno de nuestras organizaciones públicas.

Por ello, si de verdad se quiere cumplir las metas de profesionalidad, eficacia y eficiencia en nuestro modelo de empleo público, no podemos perder de vista, en ningún caso, que la carrera profesional no puede ser conceptualizada únicamente desde el plano normativo-institucional. Sin una adecuada gestión de la organización y de las personas que trabajan para ella, difícilmente puede ser viable y sostenible cualquier itinerario o modalidad de carrera que vaya a implementarse.

⁶²⁷ PEIRÓ, J.M., RAMOS, J., CORTÉS, J.V., *Productividad y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Ed. Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012, pág. 378. En este trabajo han participado numerosos expertos que han sido consultados individualmente o en sesiones grupales, a saber: Fulgencio Aledo Amorós, Daniel Álvarez Rodríguez, Pedro Asensio Romero, Xavier Ballart Hernández, Juan María Barasorda Goicoechea, José A. Benedito, J. Antonio Bonachela Mesas, Ramón Bonastre Bertrán, Federico Castillo Blanco, Alain Cuenca García, Manuel Ferreira Recio, José Antonio Frutos Paez, Victoria Gascón Prada, Diego González Mansilla, Javier Gonzalo Muñoz, Mikel Gorriti Bontigui, Pedro Guillén, Francisco Longo Martínez, Berta López Riera, Luis Lozano Mercadal, Mari Carmen Marco, Santiago Martínez Martínez de Lizarduy, Carles Ramió Matas, Ana Ramírez Pradilla, Juan Carlos Ramos Rodríguez, Rafael Redondo Ramirez, Lourdes Romero Alonso, Jesús Salgado Velo, Miguel Sánchez Morón, Jordi Sevilla Segura, Eduardo Taberner Alba, M^a Ángeles Trigo Quiroga, Manuel Villoria Mendieta y Manuel Zafra Víctor.

Es esencial, por tanto, la conceptualización de nuestro modelo de empleo público como un sistema integral, en el que los diferentes subsistemas quedan conectados, y donde la carrera se sitúa como un elemento nuclear para el sistema. En un instrumento que ha de permitir una adecuada ordenación de los recursos humanos que potencie la eficacia y efectividad de la organización en su conjunto, incentivando y profesionalizando al personal a su servicio.

De lo que se trata es de hacer efectivo un cambio en las políticas de gestión de los recursos humanos, que haga prevalecer el desarrollo y rendimiento profesional sobre la antigüedad y otros méritos formales. Y en este punto, como hemos podido comprobar, el margen para la innovación es bastante amplio⁶²⁸.

Y es que, en definitiva, esta consideración del empleo público sólo puede provenir de una gestión profesional, objetiva y eficiente, siempre atenta a los resultados, del correcto desempeño de las tareas que cada empleado público tenga asignado en su puesto de trabajo. Y éste es también uno de los elementos centrales del modelo que se propugna: un cambio en la cultura de gestión del empleo público que transite de lo que el empleado público «es» a lo que «hace». A mi juicio, lo que importa realmente a la sociedad es esto último⁶²⁹.

Por todas estas razones, los responsables políticos, los empleados públicos y las organizaciones sindicales debieran estar, desde hace tiempo ya, sentando los cimientos para que la implantación de estas instituciones y elementos que venimos subrayando puedan estar algún día implantadas

⁶²⁸ Interesante también, en este punto, es el trabajo de RIVERO ORTEGA, R., *La necesaria innovación en las instituciones administrativas. Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*, Madrid, Ed. INAP, 2012.

⁶²⁹ En esta misma dirección apunta el Proyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi, como así expresa en su Exposición de Motivos: «No cabe duda de que el momento por el que atraviesa actualmente el empleo público, más aún en una sociedad occidental como la nuestra en que la contención presupuestaria será durante algunos años la regla, requiere reforzar ante la opinión pública un día sí y otro también esa idea de servicio y justificar ante la ciudadanía el carácter imprescindible de la existencia de un conjunto de servidores públicos que provee a la ciudadanía de los bienes y servicios que demandan a las Administraciones Públicas vascas».

efectivamente en nuestras Administraciones Públicas. Y aunque es cierto que es mucho el trabajo que tienen por delante, no es menos cierto también que no puede posponerse por más tiempo la toma de decisiones en este sentido, ni tiene sentido seguir excusándose en la crisis económica⁶³⁰.

4. A modo de conclusión: el itinerario de carrera profesional más viable.

En este punto, finalmente, quiero reflexionar sobre el itinerario de carrera profesional que considero más viable para su puesta en marcha en cualquier Administración Pública.

Y es que, en efecto, si bien es cierto que desde el plano teórico la implantación de cualquier modalidad o itinerario de carrera es posible, y que esta decisión debe corresponder a cada Administración Pública, en función de la dimensión de cada organización, de las actividades allí desarrolladas y de las posibilidades reales de hacer carrera del personal a su servicio. No es menos cierto también que en la práctica, especialmente teniendo en cuenta las experiencias del pasado, me hace considerar la modalidad de carrera horizontal como la más viable, en detrimento, por tanto, de la carrera vertical. Y ello, sin perjuicio, de que el desempeño de puestos de trabajos singularizados pueda ser considerado un mérito a valorar en la progresión de la carrera

⁶³⁰ Como señalan PEIRÓ, RAMOS y CORTÉS (*Productividad y Gestión de Recursos Humanos...*, op.cit., pág. 379): «Se ha de impulsar el desarrollo de la dirección pública profesionalizada para conseguir un mayor equilibrio entre los diferentes actores relevantes en el desarrollo de la productividad de las AA. PP. Junto con los políticos y el personal eventual, los sindicatos, y los propios trabajadores, es importante que se defina y se consolide el rol del director público profesional. Sin el desarrollo adecuado de ese rol, el equilibrio entre las diferentes fuerzas es inestable y se producen disfunciones organizativas destacadas (excesivo peso del subsistema político y del subsistema de representación de los trabajadores)».

En definitiva, como añaden los autores, «se ha de alinear la productividad y la calidad de vida laboral de los empleados y no generar dinámicas que los disocian y las contraponen desde una concepción de confrontación que señala el logro de una a costa de la otra. Conviene promover el replanteamiento de esta concepción de confrontación, arraigada en una determinada cultura de negociación y conflicto. Las políticas y prácticas profesionalizadas de recursos humanos han de contribuir a alinear productividad y calidad de vida laboral. Habida cuenta de que en muchos casos estas políticas y prácticas han sido desarrolladas en el sector privado, el avance de su diseño e implantación en la administración pública requerirá estudios para su adaptación y la evaluación de sus diferentes formas de concreción y aplicación. Eso ha de generar evidencia empírica y científica que las fundamente y las mejore, tomando en consideración el contexto y las contingencias relevantes».

horizontal⁶³¹.

No obstante, esta apuesta por la carrera profesional horizontal no excluye la subsistencia de las modalidades de promoción interna, teniendo en cuenta especialmente en este caso, la valoración positiva y el buen funcionamiento que este tipo de promoción ha venido demostrando desde hace años atrás.

Se trata, en consecuencia, de la consideración de una única carrera profesional (la horizontal) y de la conveniencia de que la promoción profesional de los empleados públicos se haga efectiva en torno a los siguientes parámetros:

1º) La configuración de una carrera profesional estable y distribuida durante toda la vida profesional del empleado público, desde que accede hasta que cesa en el empleo público, concluida su vida laboral⁶³².

⁶³¹ Y es que, como hemos venido señalando desde páginas atrás, la historia de nuestro modelo de empleo público nos ha permitido conocer las grandes disfuncionalidades de la implantación de la carrera vertical y que podemos sintetizar en las siguientes:

a) El progreso o ascenso en la carrera exige cambiar de puesto de trabajo, y este movimiento se produce generalmente hacia los puestos clasificados con mayor nivel (por interés económico), y no hacia los puestos en los que el funcionario tenga un mejor desempeño (según su especialización) o una mayor motivación (según su interés profesional).

b) El funcionamiento del sistema, en consecuencia, provoca una presión sobre el incremento de los niveles de los puestos de trabajo. Así, los cuerpos más influyentes en cada organización administrativa (y sucesivamente, el resto) consiguen que los puestos de ingreso tengan niveles muy elevados dentro de su intervalo. Por ejemplo, es habitual que el nivel de entrada de los funcionarios del antiguo grupo A sea el de 26 o 28, sobre un máximo de 30. Ello provoca una carrera profesional limitada entre los niveles de ese primer puesto de trabajo y los máximos del intervalo de su grupo de titulación. Si la progresión es un elemento importante de motivación, este modelo inflacionista desincentiva en poco tiempo.

c) El resultado de esta presión a favor de mayores complementos, que suele ser de ascenso lineal para todos los puestos de trabajo, provoca además la mengua de los tramos de carrera profesional de los funcionarios de nuevo ingreso.

En este contexto, las Administraciones de mayores dimensiones se ven constantemente presionadas para la convocatoria de concursos masivos, que no responden a sus necesidades de optimización de los recursos humanos. Además, no podemos perder de vista que las convocatorias de concursos de provisión de puestos de trabajo provocan paralizaciones en la actividad administrativa de los empleados a los que afecta, obsesionados por la preparación y resultado de dichas convocatorias.

Por su parte, en las Administraciones de pequeñas dimensiones, en las que el número de puestos de trabajo es muy limitado, no es posible ofrecer puestos de trabajo que cubran la carrera profesional de los empleados. Por tanto, la carrera es reducida ya que no existe oportunidad de ocupar puestos de trabajo de superior nivel.

⁶³² Como apuntamos anteriormente, la determinación del número de grados, categorías o escalones así como el tiempo de permanencia en cada uno de ellos, es una decisión que ha de corresponder a los legisladores de desarrollo. Partimos, por tanto, de un horizonte temporal

2º) La idea de desprogresión o descenso en el sistema de grados, categorías o escalones ha de estar regulada (en las respectivas leyes de desarrollo), tanto por la imposición de la sanción disciplinaria de demérito como por el resultado negativo de reiteradas evaluaciones del rendimiento.

3º) Los órganos específicos de la valoración de la progresión/desprogresión de los empleados públicos, debieran asumir asimismo otras funciones relacionadas con el reclutamiento, selección y provisión de puestos de trabajo.

4º) La implementación de la carrera horizontal ha de estar incardinada con las posibilidades presupuestarias, evitando su puesta en marcha en un corto espacio de tiempo a través de disposiciones transitorias. En consecuencia, su impacto presupuestario debiera estar bien distribuido en el tiempo y, de esta forma, poder evitar otras experiencias poco satisfactorias (ámbito de la salud).

Mención específica requiere el complemento retributivo de la carrera. A mi juicio, las retribuciones ligadas a la carrera se vienen a constituir también como un factor estratégico para la adecuada configuración de esta institución, y más si cabe, teniendo en cuenta los errores del pasado. Su inadecuada articulación, ya lo sabemos, ha terminado por desvirtuar la propia viabilidad del sistema de carrera precedente⁶³³.

Y en este sentido hay que tener presente que lo que aquí se retribuye no

teórico de 35 años, aunque no necesariamente debe ser dimensionada hasta ese espacio temporal.

En este sentido, y a título meramente orientativo, puede tenerse en cuenta que las leyes autonómicas analizadas contemplan, en general, cuatro grados retribuidos mas uno inicial no retribuido. Y establecen un horizonte entre 24 y 30 años.

⁶³³ Y es que, en este punto también, como ha reflejado NIETO GARCÍA (*La «nueva» organización del desgobierno*, Barcelona, Ed. Ariel, 1996, pág. 152), la «Función Pública se encuentra sometida a dos tensiones contrarias: la uniformizadora, que invoca la racionalidad, y la fraccionaria, que se apoya en la realidad. Pero la verdad es que la uniformización responde con frecuencia a inspiraciones que, so capa de racionalidad, lo que ocultan es la abstracción. Y tan contraproducente es la integración en un mismo grupo de elementos heterogéneos como la descomposición de un grupo homogéneo en fracciones distintas».

es lo que el empleado público «hace» o lo que el empleado «consigue», para retribuir estas variables ya existen otros complementos retributivos⁶³⁴. Las retribuciones ligadas a la carrera profesional deben retribuir lo que el empleado público «es».

Ahora bien, esta retribución ligada a la carrera profesional no excluye, a mi juicio, la existencia de otro tipo de retribuciones complementarias por las que se pueda retribuir por ejemplo, utilizando la terminología referida por el legislador básico, el rendimiento o resultados obtenidos, las condiciones en que se desarrolla el trabajo o los servicios prestados fuera de la jornada normal de trabajo. Todos estos factores también deben ser objeto de retribución pero no a través de las retribuciones ligadas a la carrera profesional⁶³⁵.

⁶³⁴ En este sentido, la STS de 29 de mayo de 1995 es muy clarificadora cuando señala que: «Decía la Sentencia de esta Sala de 3 julio 1990 (RJ 1990\5958), recogiendo la evolución legislativa operada sobre el régimen retribuido de los funcionarios, que la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado reguló los derechos económicos de los funcionarios en sus artículos 96 a 100, distinguiendo, de una parte, el sueldo base, pagas extraordinarias y trienios, de otra, los complementos de destino, dedicación especial y familiar, estableciendo que el complemento de destino corresponde a aquellos puestos de trabajo que requieran particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad, y el de dedicación especial a los funcionarios a los que se exija una jornada de trabajo mayor que la normal o se acojan al régimen de dedicación exclusiva al servicio de la Administración. La Ley de Reforma de la Función Pública de 2 agosto 1984, en su artículo 23, que el artículo 1º 3 enumera entre los que se consideran bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos, con las consecuencias que señala el artículo 149, apartado 18, de la Constitución y las Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 julio 1981 (RTC 1981\32) y 28 junio 1983 (RTC 1983\56), incluye en dichas retribuciones el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe; el complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad; y el complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, régimen retributivo que se mantuvo en los artículos 11 y 12 de la Ley 50/1984, de 30 diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales del Estado para 1985, siendo posteriormente desarrollado por Orden Ministerial 2 enero 1985, de todo lo cual se deduce que los complementos referidos están en función del nivel del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe, de la dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo y del rendimiento, actividad extraordinaria o interés con que se desempeñe el puesto de trabajo, sin que en ningún caso constituya un derecho adquirido que haya de subsistir en lo sucesivo con independencia del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe o de la actividad y rendimiento desplegada en el mismo».

⁶³⁵ Ciertamente, como indica CASTILLO BLANCO («Los derechos retributivos...», op.cit., pág. 255), «la carrera profesional no debe ni puede estructurarse simplemente en base a la antigüedad, tampoco se puede llegar a la conclusión, errónea de otro lado, de que la misma simplemente puede acomodarse a constituir un complemento retributivo en base a la consecución de objetivos. Desde este punto de vista es muy recomendable, que sin perjuicio de que lógicamente la consecución de objetivos tenga una necesaria incidencia en el sistema de carrera, su peso específico en el conjunto del sistema no desnaturalice ésta y anule los complementos retributivos ligados a la consecución de objetivos que también, necesariamente, han de existir y que así prevé el propio artículo 24 c) al contemplar las retribuciones ligadas al

Sin embargo, considero ciertamente que la incidencia del complemento de carrera debiera tener un peso más determinante en el conjunto del sistema retributivo. A mi juicio, la estructura retributiva requiere ser replanteada a fin de dotarla de una mayor simplicidad que permita facilitar, a su vez, la gestión de las mismas.

Me refiero a una estructura retributiva que sólo contemple tres conceptos: sueldo y carrera (qué se es), específico (qué se hace) y productividad (qué se consigue). De esta forma, la propia existencia de los trienios (ligados al cómputo de la antigüedad) carecería ya de sentido, por lo que estarían destinados a su desaparición, sin perjuicio de que se puedan establecer situaciones transitorias y progresivas⁶³⁶.

Este planteamiento exige, a su vez, una redefinición del peso específico que debieran tener estos conceptos dentro del sistema retributivo, es decir, del porcentaje que cada uno de estos conceptos representa en el total de las retribuciones percibidas⁶³⁷.

En cualquier caso, lo que sí debiera quedar claro es la importancia que las retribuciones ligadas a la carrera tienen que representar en el conjunto de un sistema retributivo más simple y fácil de gestionar que permita poner freno a buena parte de los errores que el pasado nos ha venido a enseñar en este punto⁶³⁸.

desempeño».

⁶³⁶ En este sentido, cabe subrayar que en otros países de nuestro entorno no existe este tipo de conceptos retributivos. Así como expresa PARARA VÁZQUEZ en su crítica a la carrera horizontal (*Derecho del Empleo Público*, op.cit. pág. 71): «Es lo que en la función pública francesa, en la que no existe retribución por trienios, llaman ascenso de antigüedad (*l'avancement à l'ancienneté*), que se da en el interior de la categoría personal del funcionario y que se otorga por el transcurso en situación de actividad durante un cierto periodo de tiempo, lo que da derecho a una determinada retribución. Algo que en el empleo público español no tiene sentido porque ya se premia la antigüedad a través de los trienios, de forma que ascenso horizontal terminará siendo para el funcionario inmóvil, pero sin calificación negativa que será lo normal, unos nuevos trienios o duodenios o sesenios, según el tiempo mínimo de permanencia exigido para el "ascenso"».

⁶³⁷ Así, y entre otras opciones posibles, pudiera considerarse que el sueldo representara un 40%, la carrera un 30%, el específico un 20% y la productividad un 10%.

⁶³⁸ Como señala asimismo CASTILLO BLANCO («Sistema salarial, gasto público...», op.cit., págs. 117 y 118): «La reforma del sistema retributivo ha de conseguir simplificar el sistema,

Desde esta perspectiva, en consecuencia, el complemento retributivo de la carrera profesional ha de tener su reflejo tanto en la progresión como en la desprogresión, y ha de representar una incidencia significativa en el montante global de las retribuciones de los empleados públicos⁶³⁹.

Junto a este estado de cosas se hace necesario también tener en cuenta un presupuesto adicional que debiera replantearse en el tránsito del

según opinión que estimo es unánimemente compartida en la mayoría de las opiniones de los analistas del empleo público, y ha de conseguir, adicionalmente, que cada concepto retributivo responda claramente a un objetivo y que, además, lo logre sin duplicidad respecto de otros conceptos. Se ha de conseguir, en suma, que la estructura salarial sea mucho más simple (por ejemplo, cabría perfectamente en el sistema actual pensar en aunar el complemento de destino consolidado como sueldo y diferenciar netamente dicho complemento del específico) y más cognoscible, en los esquemas de su aplicación, por los empleados públicos». De esta forma, un número variopinto de medidas, pueden contemplarse como indica el autor:

«- El sueldo podría no ser exclusivamente la expresión de la titulación exigida para el ingreso, sino también la expresión de la categoría del funcionario, de las competencias que obtiene y de su progresión en el sistema de carrera.

- Puede configurarse el salario como un derecho de composición mixta que podrá estructurarse tanto sobre la base de elementos fijos (retribuciones ligadas a la categoría y la antigüedad), de elementos variables (relacionados con la concreta función que se desarrolla, las competencias que se consiguen en base a los objetivos de la organización y con los resultados conseguidos) y de elementos que también han de tener la consideración legal de salario aunque no se integren en la estructura del mismo (fondos sociales, incentivos a la jubilación anticipada o a la excedencia voluntaria, fondos de pensiones, etc.).

- El exceso en la jornada de trabajo, a diferencia de lo que sucede en la actualidad, sólo debe estructurarse en base a un tipo de complemento que, además, debiera quedar remitido al espacio normativo de cada Administración pública y al ámbito de la negociación colectiva.

- El complemento de productividad ha de dejar de ser considerado como un elemento opcional en el sistema de percepción retributiva, su exigencia y devengo ha de ser obligatorio, conectado exclusivamente con los objetivos de la organización y relacionado estrechamente, en lo que se refiere a la evaluación del rendimiento, al sistema de progresión en la carrera administrativa y a otros subsistemas del empleo público.

Y así, con carácter general, los criterios salariales pueden atender esencialmente al puesto de trabajo (que es el criterio más comúnmente utilizado, aunque insuficiente como elemento motivador) y a la persona. Este último criterio, a vez, admite, inclusive de forma simultánea, varias modalidades: por desempeño, por potencial de rendimiento futuro, por las competencias útiles a la organización y la habilidad que en éstas obtiene el empleado y por antigüedad. El empleo público seguramente ha de cohonstar en distintos grados, según los sectores a que se atienda, ambos criterios para atender a las finalidades que se persiguen y teniendo presentes las singularidades que influyen en el empleo público. La estructura, a su vez, deberá obedecer normalmente a tres elementos: fija, variable y compensaciones económicas extrasalariales».

Las estructuras retributivas que les den cuerpo a estas recomendaciones, como añade, «podrían ser diversas y variadas y debieran quedar remitidas en su definición a las Administraciones Públicas en lo que se refiere a las percepciones salariales derivadas del puesto de trabajo y de la configuración de la carrera administrativa que haga cada Administración pública y cada organización del sector público».

⁶³⁹ Asimismo, junto a esta conceptualización del complemento retributivo de la carrera profesional, pudiera establecerse un importe asociado a cada Grupo o Subgrupo en el que se encuentre encuadrado el Cuerpo o Escala de pertenencia. Aunque este aspecto puede ser remitido, en su determinación cuantitativa, a normas reglamentarias.

modelo de carrera.

Y, en este sentido, se plantea necesidad de que las leyes de desarrollo establezcan un procedimiento de garantía respecto de aquellos grados consolidados por el sistema precedente. Los empleados que ya tienen consolidados determinados grados no debieran decaer en este derecho ya resuelto. Por ello pudiera establecerse un umbral de garantía económica equivalente a los derechos ya consolidados.

Este umbral sería revalorizable, para no incurrir en pérdida de poder adquisitivo y no tendría un tratamiento idéntico a los complementos absorbibles dado que éstos una vez se minoran no vuelven a incrementarse. Por tanto, este umbral se activaría siempre que el empleado percibiese retribuciones de menor cuantía por su puesto de trabajo. Adicionalmente se podría establecer, dentro de la negociación sindical, una disposición transitoria durante los dos años siguientes a la entrada en vigor de la Ley, para concluir la consolidación del grado en curso. A partir de ahí no debiera haber mas consolidaciones conforme al sistema anterior⁶⁴⁰.

En suma, considero ciertamente que todos los elementos y parámetros

⁶⁴⁰ En este punto, como señala RECIO SÁEZ DE GUINOA («Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés», *op.cit.*, pág. 353), el anteproyecto de la Ley del Empleo Público de Aragón «ha incorporado un régimen transitorio de carrera profesional en su disposición transitoria décima en virtud del cual cada Administración Pública decidirá el plazo y el inicio del proceso de implantación del nuevo modelo de carrera profesional. Hasta que tal implantación sea efectiva, continuará en vigor el actual régimen de consolidación de grado personal (DT 10º.1.a), previéndose una cláusula de garantía de los derechos consolidados bajo el régimen anterior de consolidación de grado personal. El régimen transitorio regula, con carácter general, el proceso de implementación de la nueva carrera profesional sobre el régimen anterior. En concreto, establece para la Administración de la Comunidad Autónoma, un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la ley para la regulación del régimen definitivo de carrera. Por tanto, en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la ley, deberá haberse implantado un sistema objetivo de evaluación del desempeño, en cumplimiento de lo que prevé el artículo 20.5 EBEP. Por otra parte, se realizan previsiones para la absorción en el futuro sistema, de aquellos componentes del complemento específicos vinculados al actual sistema de carrera profesional [DT 10ª.a) y b) ALEPA]. Finalmente, no se prevén efectos retributivos directos del reconocimiento, en aplicación del régimen transitorio, sino que, con independencia de la fecha de los efectos administrativos del reconocimiento, se pospone su devengo a lo que se prevea por acuerdo del Gobierno de Aragón en los términos dispuestos en las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. No obstante, queda sin concretar cuáles serán los “plazos, términos y requisitos” para la adquisición de los sucesivos tramos de carrera horizontal por los funcionarios de carrera durante el régimen transitorio, cuya determinación corresponderá al Gobierno de Aragón, quedando abierta así una de las claves de esta cuestión».

subrayados en las páginas que nos preceden, pueden contribuir a enriquecer el debate sobre la redefinición de nuestro modelo de empleo público y especialmente sobre la necesidad de configurar una verdadera carrera profesional. Siendo consciente, al mismo tiempo, de que queda mucho camino por recorrer y por reflexionar, para seguir avanzando hacia la tan deseada modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

CONCLUSIONES FINALES

Me dirijo finalmente, para concluir este trabajo, a dejar apuntadas en las páginas que restan las principales lecciones y reflexiones que he podido extraer a lo largo del estudio de nuestro sistema de empleo público, incidiendo especialmente en aquellas consideraciones que me parecen más relevantes para la adecuada configuración de un modelo de carrera profesional en nuestras Administraciones Públicas, a saber:

PRIMERA. Que la situación socio-económica de cada momento histórico no es ajena al empleo público, todo lo contrario, lo moldea y adapta a las tendencias de la época. Y, precisamente, las reformas en esta parcela de nuestro ordenamiento jurídico están fuertemente determinadas por la situación social y económica que acontece.

Esta realidad probablemente también pueda hacernos comprender mejor la tendencia generalizada hacia la degradación de los sistemas que tradicionalmente han venido caracterizando a la organización de la carrera profesional, y nos permite asimismo extraer una primera lección trasladable a nuestro objeto de estudio: la necesidad de establecer unas reglas claras en torno a las cuales pueda configurarse un modelo de carrera profesional que pueda resistir los avatares del contexto de que se trate.

SEGUNDA. Que el establecimiento de una reglas claras exige la conceptualización del empleo público como un sistema integral, en el que los diferentes subsistemas quedan interconectados, y donde la carrera se sitúa como un elemento nuclear para el sistema. En un instrumento que ha de permitir una adecuada ordenación de los recursos humanos que potencie la eficacia y efectividad de la organización en su conjunto, incentivando y profesionalizando al personal a su servicio.

La interiorización de esta segunda lección pasa por el entendimiento de que el concepto de carrera profesional es distinto de lo que hasta la fecha se definía como carrera administrativa, que sólo consideraba a ésta como un elemento de progreso profesional de los empleados públicos. Si se consideran equivalentes ambos conceptos se anula cualquier oportunidad de mejora e impiden que ésta se constituya en un verdadero elemento esencial en la gestión del empleo público.

TERCERA. Que la definición de un modelo de carrera profesional es una decisión que debe corresponder a cada Administración Pública, en función de la dimensión de cada organización, de las actividades allí desarrolladas y de las posibilidades reales de hacer carrera del personal a su servicio.

Esta tercera lección determina, en consecuencia, que el desarrollo reglamentario y la efectiva implantación de la carrera profesional no puede quedar comprometida por el marco legal en el que se inserta.

CUARTA. Que la adecuada articulación de este marco legal y reglamentario exige la puesta en marcha de una serie de variables y elementos que contribuirían de forma notable a que algún día pudiéramos hablar en propiedad de la existencia de una carrera profesional.

Desde este planteamiento, se identifican una serie de variables de carácter normativo-institucional y en el ámbito de la gestión. Las cuales, además, no solo incidirán estrictamente en el objeto central de mi trabajo, pues una adecuada articulación de esta institución no puede dejar de lado otras instituciones y elementos imprescindibles para que nuestro modelo de carrera camine en la buena dirección, es decir, hacia la tan deseada y necesaria profesionalización.

QUINTA. En el marco de las variables de carácter normativo-institucional, hay que subrayar una serie de elementos que considero debieran

estar presente en cualquier modalidad de carrera que vaya a ser implementada. Y que se pueden sintetizar en los siguientes:

1º) El primer elemento en el que centraremos nuestra atención es en la dimensión de la carrera profesional como derecho subjetivo y en las garantías jurídicas que por norma con rango de ley han de quedar salvaguardadas. Me refiero concretamente a la garantía de la inamovilidad, que viene identificándose entre nuestra doctrina y jurisprudencia como el derecho al cargo y presenta, a su vez, dos vertientes: una objetiva y otra subjetiva. A mi parecer, ambas vertientes debieran ser replanteadas.

La vertiente objetiva de esta garantía se viene a identificar con la inamovilidad funcional y se traduce en el ejercicio de las funciones y tareas propias de un puesto de trabajo. Ahora bien, la carrera profesional no puede ser analizada exclusivamente desde su dimensión como derecho subjetivo, y por tanto, que el principal centro de atención sea la mayor o menor determinación de las garantías jurídicas que rodean a este instituto jurídico. De hecho, si algo nos ha enseñado la historia de nuestra función pública es que donde más ha tropezado la carrera administrativa es en el ámbito de la gestión propia de cada organización. Por mucho que el marco jurídico de cada momento haya podido contribuir también a ello. Y, precisamente, es en este ámbito de la gestión donde el EBEP introduce novedades cuanto menos reseñables que pueden ayudar a fortalecer esta dimensión de la carrera.

Y es que, en efecto, la práctica diaria y el funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas nos viene a demostrar, en mayor o menor medida, que por mucho que un empleado público sea claramente ineficiente, no es removido de su puesto de trabajo. Ya sea por falta de implicación de las unidades de dirección de cada organización, ya sea por la rigidez de los procedimientos disciplinarios o, por resaltar un último posible factor, por la cultura administrativa dominante, lo cierto es, en cualquier caso, que hay un exceso de seguridad en este sentido.

Por ello, la carrera profesional ya no puede responder a los parámetros tradicionales, debe contextualizarse e innovarse, y lo que es aun más importante, debe ser articulada teniendo en cuenta los intereses en juego, no sólo la de los empleados públicos sino también la de los intereses de todos los ciudadanos. Son estos parámetros, y no otros, por los que debiera transcurrir el debate para una verdadera articulación de la carrera profesional.

La vertiente subjetiva de esta garantía, por su parte, se identifica con la inamovilidad relacional y se traduce en el mantenimiento de la posición alcanzada por el funcionario en el seno de la organización, y que si bien puede experimentar cambios a lo largo de su vida profesional, sólo puede ser extinguida por las causas legalmente establecidas.

Ciertamente, no me parece razonable que en nuestras Administraciones Públicas sigan teniendo una protección especial una parte de los empleados públicos, cuando la otra parte trabaja en la misma organización e incluso desempeña las mismas funciones. Por ello, considero que nuestro modelo de empleo público debería orientarse en base a los siguientes parámetros fundamentales:

a) Simplificación de las clases de empleados públicos, distinguiendo únicamente a estos efectos entre: funcionario de carrera y empleado público.

b) Reconducción de la garantía de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera para quiénes desempeñan funciones de estricta autoridad.

c) Establecimiento de la relación laboral especial de empleo público, que englobara a todos los profesionales que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas, regulados en una misma norma básica que acogiera un catálogo mínimo de garantías, derechos y deberes, que puede ser ampliable mediante la negociación colectiva.

Un modelo que, en definitiva, es perfectamente compatible con el mandato establecido en el art. 103.3 CE, y que se ajusta a la realidad de nuestro empleo público actual.

2º) El segundo elemento es la evaluación del desempeño que, junto a la carrera profesional y la dirección pública profesional, constituyen las instituciones más importantes que nuestra normativa básica actual viene a plasmar.

Precisamente, la tesis que aquí se mantiene es que estas tres instituciones dependen las unas de las otras. No puede existir una carrera profesional sin la implantación progresiva de la cultura de la evaluación del desempeño, que necesariamente debiera ir incorporándose en la gestión de recursos humanos de nuestras Administraciones Públicas. Pero, al mismo tiempo, difícilmente puede ser viable el funcionamiento de este tipo de técnicas de gestión sin la existencia de aquellas personas que, a mi parecer, han de ser los actores principales en su aplicación, es decir, los directivos públicos profesionales.

Pero es que, además, esta esfera directiva de la organización no debiera articularse tampoco al margen de la carrera profesional del resto de empleados públicos, pues han de construirse también los necesarios puentes de conexión entre ambas instituciones. Nos encontramos, por tanto, con tres aristas de un mismo interés común, la modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

Por lo que respecta concretamente a la evaluación del desempeño, su implementación puede ser considerada un proceso progresivo, que aunque plantea grandes dificultades y serios desafíos en el seno de nuestra cultura administrativa, puede contribuir decisivamente en la modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio. Y lo que parece claro también, *a sensu contrario*, es que difícilmente podremos avanzar en la consecución de estos objetivos, si no conseguimos

implantar definitivamente este tipo de instrumentos de gestión de recursos humanos en el seno de nuestras organizaciones públicas.

3º) El elemento de la dirección pública profesional nos conecta, a su vez, con el problema de la excesiva politización en la Administración Pública, y con la necesidad de marcar una línea divisoria clara para determinar dónde termina la esfera política y dónde comienza la esfera profesional. Y en este punto, considero que hay que poner freno también a este tipo de excesos, pues difícilmente podemos llevar adelante una modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas, cuando las personas que han de asumir su dirección responden a ese perfil.

Por ello, considero seriamente que un primer paso para poner fin a este panorama pasa por la necesidad de reconducir la figura del empleado público eventual a su esfera natural (la estricta confianza política), sin llegar a desempeñar puestos de trabajo que han de quedar englobados en la esfera de la dirección pública profesional⁶⁴¹. El segundo paso, por consiguiente, pasa por profesionalizar la esfera directiva de nuestras Administraciones Públicas, y para ello la única posibilidad que me parece más razonable es la de establecer un régimen jurídico del personal directivo profesional.

⁶⁴¹ A mi juicio, podría basarse en a los siguientes presupuestos:

1º) En el ámbito de la Administración General del Estado, y en gran medida también de la Administración autonómica, los puestos de Subdirector General, Director General y Subsecretario General (o asimilados) debieran quedar englobados dentro de la dirección pública profesional, pudiendo incluso plantearse la idea de una segunda carrera constituida por esos tres escalones. En el polo opuesto, en consecuencia, el puesto de Secretario General (o asimilado) constituiría la frontera máxima que puede estar dirigida desde el nivel político.

2º) En el ámbito de la Administración Local, lógicamente, los planteamientos serían diferentes teniendo en cuenta su estructura orgánica y la heterogeneidad que presenta nuestra planta local (municipios de régimen común y municipios de gran población). A mi parecer, lo más razonable sería que el legislador autonómico estableciera unos criterios claros en esta dirección y planteara una delimitación stricto sensu de los puestos de trabajo que, conforme a los planteamientos subrayados desde páginas atrás, quedarían englobados en la esfera de la función directiva profesional, sin llegar a agotar las amplias potestades que, en esta materia más si cabe, han de corresponder a los respectivos Gobiernos Locales. No obstante, aunque esta es una decisión que debe corresponder a cada entidad local, sí considero que la tendencia debiera ir encaminada hacia la profesionalización de los puestos de Coordinadores Generales y Directores Generales (o asimilados).

En este contexto, no podemos perder de vista el papel que debiera corresponder también a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, como así recogía el art. 58. 7 del Anteproyecto de Ley básica de gobierno y Administración local (versión de 5 de febrero de 2007) que también apostaba por un modelo abierto en el que tenían cabida funcionarios y personal laboral.

Si consideramos razonables estos planteamientos, podríamos llegar a compartir entonces que estas personas que están llamadas a ocupar esa esfera de la dirección pública podrían ser también los propios empleados públicos, y más aún teniendo en cuenta que el legislador básico del EBEP no lo ha configurado como una clase más de personal. De ahí, precisamente, que considere necesario crear los puentes de conexión entre la carrera profesional del empleado público y la esfera de la dirección pública. Dar una respuesta, en definitiva, a esta falta de conexión entre ambos estadios, en base a los siguientes parámetros:

a) La conexión de la carrera con el sistema de dirección pública profesional, podría producirse a partir de un determinado grado/categoría del Grupo A (o grupo profesional equivalente).

b) Alternativamente podría plantearse también una conexión desvinculada del requisito de la titulación, es decir, que puedan llegar a acceder a este escalón directivo aquellos empleados con una larga trayectoria y experiencia en el desempeño de este tipo de puestos. Se trataría, en suma, del típico ejemplo de aquel personal que comienza en el escalón más bajo de la estructura administrativa y que a lo largo de su vida profesional va asumiendo cada vez más responsabilidades hasta llegar a la cúspide de la organización, aportando su experiencia acumulada y conocimientos sobre las actividades allí desarrolladas, y que le permiten situarse como un candidato idóneo para el puesto directivo.

3º) Como tercer elemento a tener en cuenta, se plantea la necesidad de replantear el diseño, evaluación y seguimiento de la formación en el seno de nuestras Administraciones Públicas, para evitar el desorden y la relativa efectividad que tradicionalmente ha venido caracterizando a esta materia.

Efectivamente, no puede perderse de vista que no puede proyectarse una adecuada política de formación, sin unas pautas mínimas sobre las que

poder hacer viables los diferentes campos de actuación sobre los que se pretende que ha de actuar o proyectarse. Por ello, debieran ser tenidos en cuenta los siguientes parámetros fundamentales:

a) La necesidad de un previo análisis de los puestos de trabajo. Pues, difícilmente puede diseñarse una adecuada política de formación sin conocer las funciones y actividades que allí se desarrollan, de cuáles son los conocimientos y capacidades que hay que actualizar y perfeccionar.

b) Cualquier actividad formativa debiera ser planificada y evaluada conforme a criterios de utilidad y viabilidad. Es decir, garantizar que los programas formativos responden a las necesidades específicas de cada organización. Que este tipo de inversiones van a tener un impacto real en el desempeño de sus empleados públicos y, por ende, en el mejor funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto, lo que requiere, a su vez, una evaluación y seguimiento posterior para comprobar que efectivamente se cumplen estos criterios.

c) No puede perderse de vista tampoco el papel que pueden y debieran jugar otras instituciones públicas o privadas. Y en este contexto de colaboración, resulta especialmente relevante la asociación que puede llegar a producirse entre las Universidades, las Escuelas o Institutos y las propias Administraciones Públicas, pues de lo que se trata también es de seguir sumando esfuerzos y poder fortalecer así esta vertiente formativa.

d) Se trata, en suma, de la necesidad de fomentar una oferta formativa de calidad que permita certificar las competencias profesionales para el acceso a los puestos directivos así como a otros cuerpos generales de la Administración respectiva. Desde estos planteamientos, podría plantearse una promoción profesional desvinculada del requisito de la titulación, si no en todos los Subgrupos, sí en la mayor parte de ellos. Así, la promoción estaría más orientada a la certificación de las capacidades profesionales que el puesto de trabajo realmente demande, mediante la correspondiente superación de los

cursos de formación requeridos. El límite a esta posibilidad quedaría establecido para la promoción al Subgrupo A2, donde el título de Grado si constituiría una exigencia *sine qua non*.

SEXTA. Que si de verdad se quiere cumplir las metas de profesionalidad, eficacia y eficiencia en nuestro modelo de empleo público, no podemos perder de vista, en ningún caso, que la carrera profesional no puede ser conceptualizada únicamente desde el plano normativo-institucional. Sin una adecuada gestión de la organización y de las personas que trabajan para ella, difícilmente puede ser viable y sostenible cualquier itinerario o modalidad de carrera que vaya a implementarse.

Y es que, en efecto, se hace necesario entender quizás ahora más que nunca, que muchos de los problemas existentes en materia de carrera profesional radican, más que en el acierto y la perfección técnica de las normas que lo regulan, que resulta obvio que también, en la correcta aplicación de las mismas.

Por ello, nos declinamos por una apuesta por la institucionalización de una verdadera política de gestión de recursos humanos. De hacer efectivo un cambio en las políticas de gestión de los recursos humanos, que haga prevalecer el desarrollo y rendimiento profesional sobre la antigüedad y otros méritos formales.

Y esta consideración del empleo público sólo puede provenir de una gestión profesional, objetiva y eficiente, siempre atenta a los resultados, del correcto desempeño de las tareas que cada empleado público tenga asignado en su puesto de trabajo. Y éste es también uno de los elementos centrales del modelo que se propugna: un cambio en la cultura de gestión del empleo público que transite de lo que el empleado público «es» a lo que «hace». A mi juicio, lo que importa realmente a la sociedad es esto último.

SÉPTIMA. Que si bien es cierto que desde el plano teórico la implantación de cualquier modalidad o itinerario de carrera es posible, y que esta decisión debe corresponder a cada Administración Pública. No es menos cierto también que en la práctica, especialmente teniendo en cuenta las experiencias del pasado, me hace considerar la modalidad de carrera horizontal como la más viable, en detrimento, por tanto, de la carrera vertical. Y ello, sin perjuicio, de que el desempeño de puestos de trabajos singularizados pueda ser considerado un mérito a valorar en la progresión de la carrera horizontal.

No obstante, esta apuesta por la carrera profesional horizontal no excluye la subsistencia de las modalidades de promoción interna, teniendo en cuenta especialmente en este caso, la valoración positiva y el buen funcionamiento que este tipo de promoción ha venido demostrando desde hace años atrás.

Se trata, en consecuencia, de la consideración de una única carrera profesional (la horizontal) y de la conveniencia de que la promoción profesional de los empleados públicos se haga efectiva en torno a los siguientes parámetros:

1º) La configuración de una carrera profesional estable y distribuida durante toda la vida profesional del empleado público, desde que accede hasta que cesa en el empleo público, concluida su vida laboral⁶⁴².

2º) La idea de desprogresión o descenso en el sistema de grados, categorías o escalones ha de estar regulada (en las respectivas leyes de desarrollo), tanto por la imposición de la sanción disciplinaria de demérito como por el resultado negativo de reiteradas evaluaciones del rendimiento.

⁶⁴² Como apuntamos anteriormente, la determinación del número de grados, categorías o escalones así como el tiempo de permanencia en cada uno de ellos, es una decisión que ha de corresponder a los legisladores de desarrollo. Partimos, por tanto, de un horizonte temporal teórico de 35 años, aunque no necesariamente debe ser dimensionada hasta ese espacio temporal. En este sentido, y a título meramente orientativo, puede tenerse en cuenta que las leyes autonómicas analizadas contemplan, en general, cuatro grados retribuidos mas uno inicial no retribuido. Y establecen un horizonte entre 24 y 30 años.

3º) Los órganos específicos de la valoración de la progresión/desprogresión de los empleados públicos, debieran asumir asimismo otras funciones relacionadas con el reclutamiento, selección y provisión de puestos de trabajo.

4º) La implementación de la carrera horizontal ha de estar incardinada con las posibilidades presupuestarias, evitando su puesta en marcha en un corto espacio de tiempo a través de disposiciones transitorias. En consecuencia, su impacto presupuestario debiera estar bien distribuido en el tiempo y, de esta forma, poder evitar otras experiencias poco satisfactorias (ámbito de la salud).

Mención específica requiere el complemento retributivo de la carrera. A mi juicio, las retribuciones ligadas a la carrera se vienen a constituir también como un factor estratégico para la adecuada configuración de esta institución, y más si cabe, teniendo en cuenta los errores del pasado. Su inadecuada articulación, ya lo sabemos, ha terminado por desvirtuar la propia viabilidad del sistema de carrera precedente.

Y en este sentido hay que tener presente que lo que aquí se retribuye no es lo que el empleado público «hace» o lo que el empleado «consigue», para retribuir estas variables ya existen otros complementos retributivos. Las retribuciones ligadas a la carrera profesional deben retribuir lo que el empleado público «es».

Ahora bien, esta retribución ligada a la carrera profesional no excluye, a mi juicio, la existencia de otro tipo de retribuciones complementarias por las que se pueda retribuir por ejemplo, utilizando la terminología referida por el legislador básico, el rendimiento o resultados obtenidos, las condiciones en que se desarrolla el trabajo o los servicios prestados fuera de la jornada normal de trabajo. Todos estos factores también deben ser objeto de retribución pero no a través de las retribuciones ligadas a la carrera profesional.

Sin embargo, considero ciertamente que la incidencia del complemento de carrera debiera tener un peso más determinante en el conjunto del sistema retributivo. A mi juicio, la estructura retributiva requiere ser replanteada a fin de dotarla de una mayor simplicidad que permita facilitar, a su vez, la gestión de las mismas.

Me refiero a una estructura retributiva que sólo contemple tres conceptos: sueldo y carrera (qué se es), específico (qué se hace) y productividad (qué se consigue). De esta forma, la propia existencia de los trienios (ligados al cómputo de la antigüedad) carecería ya de sentido, por lo que estarían destinados a su desaparición, sin perjuicio de que se puedan establecer situaciones transitorias y progresivas.

Este planteamiento exige, a su vez, una redefinición del peso específico que debieran tener estos conceptos dentro del sistema retributivo, es decir, del porcentaje que cada uno de estos conceptos representa en el total de las retribuciones percibidas⁶⁴³.

En cualquier caso, lo que sí debiera quedar claro es la importancia que las retribuciones ligadas a la carrera tienen que representar en el conjunto de un sistema retributivo más simple y fácil de gestionar que permita poner freno a buena parte de los errores que el pasado nos ha venido a enseñar en este punto.

Desde esta perspectiva, en consecuencia, el complemento retributivo de la carrera profesional ha de tener su reflejo tanto en la progresión como en la desprogresión, y ha de representar una incidencia significativa en el montante global de las retribuciones de los empleados públicos⁶⁴⁴.

⁶⁴³ Así, y entre otras opciones posibles, pudiera considerarse que el sueldo representara un 40%, la carrera un 30%, el específico un 20% y la productividad un 10%.

⁶⁴⁴ Asimismo, junto a esta conceptualización del complemento retributivo de la carrera profesional, pudiera establecerse un importe asociado a cada Grupo o Subgrupo en el que se encuentre encuadrado el Cuerpo o Escala de pertenencia. Aunque este aspecto puede ser remitido, en su determinación cuantitativa, a normas reglamentarias.

Junto a este estado de cosas se hace necesario también tener en cuenta un presupuesto adicional que debiera replantearse en el tránsito del modelo de carrera.

Y, en este sentido, se plantea necesidad de que las leyes de desarrollo establezcan un procedimiento de garantía respecto de aquellos grados consolidados por el sistema precedente. Los empleados que ya tienen consolidados determinados grados no debieran decaer en este derecho ya resuelto. Por ello pudiera establecerse un umbral de garantía económica equivalente a los derechos ya consolidados.

Este umbral sería revalorizable, para no incurrir en pérdida de poder adquisitivo y no tendría un tratamiento idéntico a los complementos absorbibles dado que éstos una vez se minoran no vuelven a incrementarse. Por tanto, este umbral se activaría siempre que el empleado percibiese retribuciones de menor cuantía por su puesto de trabajo. Adicionalmente se podría establecer, dentro de la negociación sindical, una disposición transitoria durante los dos años siguientes a la entrada en vigor de la Ley, para concluir la consolidación del grado en curso. A partir de ahí no debiera haber mas consolidaciones conforme al sistema anterior.

En suma, considero ciertamente que todos los elementos y parámetros subrayados en las páginas que nos preceden, pueden contribuir a enriquecer el debate sobre la redefinición de nuestro modelo de empleo público y especialmente sobre la necesidad de configurar una verdadera carrera profesional. Siendo consciente, al mismo tiempo, de que queda mucho camino por recorrer y por reflexionar, para seguir avanzando hacia la tan deseada modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Simposio sobre función pública y reforma administrativa*, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen 57, Nº 3, 1991.

AA.VV., *Lecturas de Gestión Pública* (Selección de textos por Quim Brugué y Joan Subirats), Madrid, Ed. INAP-BOE, 1996.

AA.VV., *Situación actual y tendencias de la función pública española* (Coord. Federico A. Castillo Blanco), Granada, Ed. CEMCI-Comares, 1998.

AA.VV., *La Administración Pública española* (Dir. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz; Coord. María Calvo Charro), Madrid, Ed. INAP, 2002.

AA.VV., *Lecciones de Función Pública* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Ana Olmedo Gaya), Granada, Ed. CEMCI, 2002.

AA.VV., *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005.

AA.VV., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007.

AA.VV., *Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Luis Ortega Álvarez), Madrid, Ed. La Ley – El Consultor, 2007.

AA.VV., *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local* (Coord. Alberto Palomar Olmeda), Granada, Ed. CEMCI, 2007.

AA.VV., *Comentarios a la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado*

Público (Dir. Alberto Palomar Olmeda y Antonio Sempere Navarro), Pamplona, Ed. Aranzadi, 2008.

AA.VV., *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Salvador del Rey Guanter), Madrid, Ed. La Ley, 2008.

AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007* (Dir. José Luis Monereo Pérez), Granada, Ed. Comares, 2008.

AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Ed. CEMICAL, 2008.

AA.VV., *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Javier E. Quesada Lumbreras), Madrid, Ed. Iustel, 2009.

AA.VV., *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas* (Coords. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco), Madrid, Ed. INAP, 2010.

AA.VV., *Crisis y Externalización en el Sector Público: ¿Solución o Problema?* (Dir. Luis Ortega Álvarez; Coord. Josefa Cantero Martínez), Madrid, Ed. INAP, 2011.

AA.VV., *El Empleo Público en Castilla-La Mancha* (Dirección y coordinación a cargo de Josefa Cantero Martínez), en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 50, 2011.

AA.VV., *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Nº XIII, (Ed. Rafael Jiménez Asensio), 2011.

AA.VV., *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias. El régimen jurídico del personal funcionario y laboral al servicio de la Comunidad*

Autónoma y de los Entes Locales en Asturias (Coord. Javier García Luengo), Madrid, Ed. Iustel, 2012.

AA.VV., *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana* (Coords. Remedios Roqueta Buj e Ignacio Sevilla Moreno), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012.

AA.VV., *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2012.

AA.VV., *L'ocupació pública*, en *Revista catalana de dret públic*, Nº 45, 2012.

AJA FERNÁNDEZ, E. y VIVER PI-SUNYER, C., «Valoración de 25 Años de Autonomía», en *REDC*, Nº 69, 2003, págs. 69-113.

ALDOMÀ BUIXADÉ, J., «La carrera profesional», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Ed. CEMICAL, 2008, págs. 49-54.

ÁLVAREZ RICO, M., «Aspectos jurídicos de la inflación orgánica de la Administración Pública en España», en *REDA*, Nº 9, 1976, págs. 295-315.

ARROYO GÓMEZ, M.A., «La carrera administrativa en la Función Pública de las Comunidades Europeas», en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 363-367.

ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Ed. Tirant lo blanch, 1994.

La Ordenación de la Función Pública Contemporánea: la Carrera Administrativa (1808 -1963), Sevilla, Ed. IAAP, 1996.

«La provisión de puestos de trabajo y la movilidad en el Estatuto Básico del Empleado Público (arts. 78 a 84)», en *Comentarios al Estatuto Básico del*

Empleado Público (Dir. Salvador del Rey Guanter), Madrid, Ed. La Ley, 2008, págs. 795-868.

«La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público», en *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (Coord. Manuel Arenilla Sáez), Madrid, Ed. INAP, 2010, págs. 679-719.

«La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2012, págs. 219-258.

BALLART, X. y RAMIÓ, C., *Ciencia de la Administración*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2000.

BARREIRO GONZÁLEZ, G., «Sobre el control presupuestario de las rentas del personal laboral del sector público», en *REDT*, N° 27, 1986, págs.445-460.

BASOREDO LEDO, C. y ANTÓN CRESPO, P., «¿Qué pruebas escritas utilizar para identificar a personas idóneas en puestos de responsabilidad?», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 7, Febrero, 2012, págs. 5-13.

BAYONA ROCAMORA, A., «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional», en *REDA*, N° 45, 1985, págs. 55-70.

BIGLINO CAMPOS, M. P., «Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87», en *REDC*, N° 24, 1988, págs. 211-230.

BLANCO GAZTAÑAGA, C., «La carrera administrativa», en *Presupuesto y Gasto público*, N° 41, 2005, págs. 199-210.

BLASCO FERNÁNDEZ, L., «La provisión de puestos de trabajo», en *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias. El régimen jurídico del personal funcionario y laboral al servicio de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales en Asturias* (Coord. Javier García Luengo), Madrid, Ed. Iustel, 2012, págs. 145-172.

BOCANEGRA, R., «La situación jurídica actual del empleo público en el Principado de Asturias», en *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias. El régimen jurídico del personal funcionario y laboral al servicio de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales en Asturias* (Coord. Javier García Luengo), Madrid, Ed. Iustel, 2012, págs. 21-26.

BOLTAINA BOSCH, X., «La funcionarización», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Ed. CEMICAL, 2008, págs. 33-36.

El personal de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público, Barcelona, Ed. CEMICAL, Estudios de Relaciones Laborales Nº 5, 2010.

CÁDIZ DELEITO, J., «Notas sobre la carrera profesional de los funcionarios públicos», en *Documentación administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 97-120.

CÁMARA DEL PORTILLO, D., «La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida», en *REDA*, Nº 57, 1988, págs. 101-120.

CANTERO MARTÍNEZ, J., *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2001.

«Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de la Administración Pública», en *Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Luis Ortega Álvarez), Madrid, Ed. La Ley – El Consultor, 2007, págs. 45-110.

«Estructura de empleo público y clases de empleados públicos», en *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Javier E. Quesada Lumbreras), Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 89-112.

«Estructura y ordenación del empleo público en las Administraciones de Castilla-La Mancha», en *El Empleo Público en Castilla-La Mancha* (Dirección y coordinación a cargo de Josefa Cantero Martínez), en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, N° 50, 2011, págs. 63-103.

«Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal», en *Cuadernos de Derecho Local*, N° 28, 2012. págs. 7-39.

CARRASCO CANALS, C., «La Administración española del siglo XVIII», en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, Volumen III, Madrid, Ed. Universidad de Santiago de Compostela – Universidad Complutense – Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1972, págs. 13-41.

CASTILLO BLANCO, F.A., «La Ley de modernización del Gobierno local: funciones de Gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional», en *REAL*, N° 292-293, 2003, págs.163-213.

El sistema retributivo en la función pública española, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2002.

«Sistema salarial, gasto público y apuntes para su reforma en el empleo público español», en *Presupuesto y Gasto Publico*, N° 41, 2005, págs. 93-126.

«Los derechos individuales de los empleados públicos», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 131-198.

«Los derechos retributivos de los empleados públicos», en *Comentarios*

a la *Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 227-286.

«Jornada, permisos y vacaciones», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 321-355.

«Las situaciones administrativas de los empleados públicos», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 501-533.

«El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Un paso adelante en la reforma de nuestro sector público?», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Granada, Ed. Comares, 2008, págs. 63-95.

«El empleo público local: Situación actual y perspectivas», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Nº XIII, (Ed. Rafael Jiménez Asensio), 2011, págs. 97-127.

«El sistema salarial en la ley de empleo público de Castilla-La Mancha», en *El Empleo Público en Castilla-La Mancha. Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 50, 2011, págs. 269-318.

«Requisitos para la aplicación de medidas de ajuste en el sector público local: La necesaria aprobación de un plan de empleo para proceder a despidos colectivos», en *Seminario de actualización de Función Pública Local*, Barcelona, Ed. Federación de Municipios de Cataluña, 2012, págs. 2-22.

CASTILLO BLANCO, F.A. y QUESADA LUMBRERAS, J.E., «La profesionalización de la función pública local en América Latina: Evolución, modelos y propuestas», en *REALA* Nº 302, 2006, págs. 161-183.

CATALÁ POLO, R., «La función pública española: características generales», en *La Administración Pública española* (Dir. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz; Coord. María Calvo Charro), Madrid, Ed. INAP, 2002, págs. 73-86.

«Directivos públicos», en *Presupuesto y Gasto público*, N° 41, 2005, págs. 211- 225.

DEGEN, M., «La carrera administrativa en la República Federal de Alemania» (Traducción de Blanca Lozano), en *Documentación Administrativa*, N° 210-211, 1987, págs. 437-463.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», en *REDC*, N° 72, págs. 135-162.

DE LA VALLINA VELARDE, J.L., «La reforma administrativa de López Rodó», en *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005, págs. 177-203.

DE MONTRICHER, N., «La función pública en Francia: problemas y perspectivas», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen 57, N° 3, 1991, págs. 67-81.

DE OTTO, I., «El problema del concepto de Bases a partir de la Ley de Bases de Régimen Local», en *Estudios sobre Derecho Estatal y Autonómico*, Madrid, Ed. Civitas, 1986.

ESCUIN PALOP, V. M., *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las comunidades autónomas*, Madrid, Ed. INAP, 1986.

FÉREZ FERNÁNDEZ, M., «La carrera administrativa en los Estados Unidos», en *Documentación Administrativa*, N° 210-211, 1987, pág. 503-554.

«El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado», en *Documentación Administrativa*, Nº 241-242, 1995, págs. 61-123.

La carrera administrativa: nuevas perspectivas, Barcelona, Ed. CEMICAL, 2006.

«El acceso al empleo público y la selección», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, CEMICAL, 2008, págs. 29-31.

«Conceptos generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público», en *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Javier E. Quesada Lumbreras), Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 53-88.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M.Y., «La carrera horizontal en el Principado de Asturias», en *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias. El régimen jurídico del personal funcionario y laboral al servicio de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales en Asturias* (Coord. Javier García Luengo), Madrid, Ed. Iustel, 2012, págs. 111-144.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios», en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, Nº 47, 2010, págs. 5-29.

«La Reordenación del Sector Público Andaluz: reflexiones para el debate», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 80, 2011, págs. 13-80.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Madrid, Ed. INAP, 2002.

FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Reflexiones en torno al Informe para la preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público: especial referencia a la propuesta

de reducción y alcance de lo básico», en *REALA*, Nº 298-299, 2005, págs. 169-228.

FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Función pública comunitaria*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2000.

«El Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Administración Pública*, Nº 174, 2007, págs. 457-499.

«El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 15, 2008, págs. 137-154.

«La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias», en *Corts. Anuario De Derecho Parlamentario*, Nº 22, 2009, págs. 61-75.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*, Madrid, Cuarta edición, Ed. Alianza, 1985.

Estudios sobre Autonomías Territoriales, Madrid, Ed. Civitas, 1985.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1970.

GARCÍA-VELASCO GARCÍA, P., «La provisión de puestos de trabajo y la movilidad», en *El Empleo Público en Castilla-La Mancha. Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 50, 2011, págs. 179-213.

GARRIDO FALLA, F., «La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios», en *REDA*, Nº 13, 1977, págs. 201-209.

GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, *La Evaluación del desempeño y el «Modelo de Seguimiento de la Actividad Profesional en la Administración*

del Principado de Asturias» (Dir. Ángel Luis Cabal Cifuentes), Oviedo, Ed. KRK Ediciones, 2010.

GONZÁLEZ ANTÓN, R., *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*, Madrid, Ed. MAP, 1996.

GONZÁLEZ DE HERRERO-FERNÁNDEZ, P. y PÉREZ-BAROJA VERDE, I., «Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado», en *Boletín de Función Pública del INAP*, Nº 6, Diciembre, 2011, págs. 55-62.

GORRITI BONTIGUI, M., «Los directivos públicos profesionales (DDP) en la AGE (Origen, ubicación, funciones, perfil profesionalización y cambio)», en *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas* (Coords. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco), Madrid, Ed. INAP, 2010, págs. 47-71.

«La evaluación del desempeño en la Ley del Empleo Público de Castilla-La Mancha», en *El Empleo Público en Castilla-La Mancha. Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 50, 2011, págs. 343- 369.

«La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2012, pág. 259-281.

GUSTAFSSON, L., «Promover la flexibilidad mediante políticas salariales: Experiencia de la Administración Nacional sueca», en *OCDE. Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública* (Traducción de Elisa Romero Sebastián), Madrid, Ed. INAP, 1995, págs. 37-54.

GUTIÉRREZ REÑÓN, A., «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 29-70.

GUTIÉRREZ REÑÓN, A. y LABRADO FERNÁNDEZ, M., *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española (Aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos)*, Madrid, Ed. INAP, 1988.

IKARI, S., «Aspectos de la política de personal en la función pública japonesa», en OCDE. *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública* (Traducción de Elisa Romero Sebastián), Madrid, Ed. INAP, 1995, págs. 81-89.

ILDEFONSO HUERTAS, R.M., *Tres modelos comparados de función pública y sus procesos de selección*, Sevilla, Ed. IAAP, 2004.

INAP, «L'École Nationale d'Administration (ENA)», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 1, Enero, 2011, págs. 37-39.

«Evaluación del Desempeño. Entrevista a Carlos Galindo», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 5, Octubre, 2011, págs. 5-14.

«La BAKöV (Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung), la Academia Federal de Administración Pública de la República Federal Alemana», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 5, Octubre, 2011, págs. 50-55.

«La evaluación del desempeño en la administración pública francesa», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 7, Febrero, 2012, págs. 15-20.

«*The Civil Service Reform Plan*, el plan de reforma de la Administración pública del Reino Unido: contenido del documento y reacciones a su publicación», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 11, Octubre, 2012, págs. 12-18.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*, Madrid, Ed. INAP, 1989.

El personal directivo en la Administración local, Barcelona, Ed.

CEMICAL, Estudios de Relaciones Laborales N° 4, 2009.

«Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: Carrera profesional y dirección pública profesional», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, número XIII, (Ed. Rafael Jiménez Asensio), 2011, págs. 197-233.

«Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2012, págs. 39-72.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Madrid, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M., y PALOMAR OLMEDA, A., *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Edit. IVAP–Marcial Pons, 2009.

JIMÉNEZ BLANCO, A., DE LA CRUZ, J., CHINCHILLA, C. y RECARTE VICENTE-ARCHE, A., «La carrera administrativa: Documentación», *Documentación Administrativa*, N° 212-213 1987, págs. 229-428.

JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico?: Legislación compartida en el Estado Autonómico», en *REDC*, N° 27, 1989, págs. 39-92.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J., *La función pública en la «Europa de los Doce»*, Madrid, Ed. INAP, 1986.

LEVI, L., «La Función Pública Europea», en *Revista catalana de dret públic*, N° 45, 2012, págs. 1-20.

LINDE PANIAGUA, E., «La evaluación del desempeño de los empleados en el estatuto básico del empleado público», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2012, págs.. 193-218.

LONGO MARTÍNEZ, F., «Política y gerencia pública en los gobiernos locales», en *Gobierno Local y Modelo Gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, Barcelona, Ed. Fundación Pi i Sunyer, 1999, págs. 21-54.

Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona, Ed. Paidós Empresa, 2004.

LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *El Acceso y Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración Pública*, 2º edición, Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2009.

MAESO SECO, L.F., «Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las administraciones públicas de Castilla-La Mancha», en *El Empleo Público en Castilla-La Mancha. Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 50, 2011, págs. 13-61.

MAHILLO SANTOS, J., *La función pública local española y sus problemas actuales*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.

MANZANA LAGUARDA, R., *Derechos y deberes del funcionario*, Valencia, Ed. Tirant lo blanch, 2006.

«Artículo 76. Retribuciones complementarias», en *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana* (Coords. Remedios Roqueta Buj e Ignacio Sevilla Moreno), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, págs. 425-450.

MARINA JALVO, B., «Sobre las últimas reformas italianas del empleo público»,

en *RAP*, Nº 137, 1995, págs. 485-510.

MARQUÉS CARBÓ, L., *El Derecho Local Español. Organización y Administración de las Provincias. Disposiciones Comunes a la Organización de Municipios y Provincias*, Tomo II, Primera Parte, Barcelona, Ed. Informaciones Municipales, 1958.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., «La reforma de la relación de empleo público en Italia», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 2, 1995, págs. 27-46.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Madrid, Ed. Civitas, 1995.

MAURI MAJÓS, J., «El acceso al empleo público», en *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Javier E. Quesada Lumbreras), Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 253-343.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Ed. INAP-GOBERNA, 2005.

MODERNE, F., «Observaciones en torno al principio de carrera en la función pública francesa» (Traducción de Jesús Prieto de Pedro), en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 371-390.

MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., «Derechos retributivos», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007*, (Dir. José Luis Monereo Pérez), Granada, Ed. Comares, 2008, págs. 287-330.

MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., «Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007*, (Dir. José Luis Monereo Pérez), Granada, Ed. Comares, 2008, págs. 147-181.

MOREY JUAN, A., «Promoción profesional», en *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana* (Coords. Remedios Roqueta Buj e Ignacio Sevilla Moreno), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, págs. 633-664.

MUÑOZ AMATO, P., *Introducción a la Administración Pública. Relaciones Humanas y Administración de Personal*, Tomo II, México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957.

NAVAJAS REBOLLAR, M., «La selección y formación de los funcionarios públicos en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias», en *Derecho del Empleo Público en el Principado de Asturias. El régimen jurídico del personal funcionario y laboral al servicio de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales en Asturias* (Coord. Javier García Luengo), Madrid, Ed. Iustel, 2012, págs. 87-109.

NIETO GARCÍA, A., *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1967.

«Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios», en *Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, Ed. IEP, 1974, págs.127-150.

Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo, Madrid, Ed. INAP, 1986.

«La carrera administrativa», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, Nº 7, 1993, págs. 11-44.

La «nueva» organización del desgobierno, Barcelona, Ed. Ariel, 1996.

El desgobierno de lo público, Barcelona, segunda edición, Ed. Ariel, 2012.

NIGRO, F. A. y NIGRO, LL.G., *Administración pública moderna*, Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

OCDE, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública* (Traducción de Elisa Romero Sebastián), Madrid, Ed. INAP, 1995.

La modernización del Estado: El camino a seguir (Traducción de Sonia Piedrafita Tramosa), Madrid, Ed. INAP, 2006.

ORDUÑA REBOLLO, E., «La reforma de la Administración Local. De la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo», en *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005, págs. 143-176.

OLMEDO GAYA, A., «Evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública», en *Lecciones de Función Pública* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Ana Olmedo Gaya), Granada, Ed. CEMCI, 2002, págs. 49-86.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación nacional de funcionarios locales», en *RAP*, N° 153, 2000, págs. 301-314.

«Prólogo», en *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas* (Coords. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco), Madrid, Ed. INAP, 2010, págs. 13-17.

PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación de recursos humanos en el ámbito público*, Madrid, Ed. Mc-Graw Hill, 1997.

Empleo público local, Barcelona, Ed. Bosch, 2005.

«El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de

2005)», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Año. XVI, Nº 700, 9 de marzo de 2006, págs. 8-10.

El nuevo Estatuto del Empleado Público, Pamplona, Ed. Thompson-Aranzadi, 2007.

«Organización del Empleo Público», en *Manual de Empleo Público* (Dir. Federico A. Castillo Blanco; Coord. Javier E. Quesada Lumbreras), Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 197-251.

«Derechos, deberes y Código de Conducta. Especial referencia a la carrera profesional y a la formación», en *El Empleo Público en Castilla-La Mancha* (Dirección y coordinación a cargo de Josefa Cantero Martínez), en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Nº 50, 2011, págs. 215-268.

PARADA VÁZQUEZ, J., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid, Undécima edición, Ed. Marcial Pons, 1997.

«La degeneración del Modelo de función pública», en *La Administración Pública española* (Dir. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz; Coord. María Calvo Charro), Madrid, Ed. INAP, 2002, págs. 829-865.

Derecho del Empleo Público, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2007.

PAREJO ALFONSO, L., «La primera década de desarrollo de la Constitución», en *Reformistas y reformas en la Administración española. III Seminario de Historia de la Administración 2004*, Madrid, Ed. INAP, 2005, págs. 205-232.

PEIRÓ, J.M., RAMOS, J., CORTÉS, J.V., *Productividad y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Ed. Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud*, Madrid, Ed. INAP,

2011.

«Pruebas selectivas para el ingreso en la Administración: bases de la convocatoria, baremo e impugnación indirecta de las primeras, Sentencia del T.S. Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de abril de 2012», en *Boletín de Función Pública del INAP*, Nº 12, Diciembre, 2012, págs. 39-45.

PINAZO HERNANDIS, J., «Personal directivo público profesional», en *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana* (Coords. Remedios Roqueta Buj e Ignacio Sevilla Moreno), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, págs. 149-165.

POLLIT, C. y BOUCKAERT, G., *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado* (Traducción de Isabel Lombardero Lasarte), Madrid, Ed. INAP, 2010.

PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2001.

PRATS CATALÁ, J., «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas», en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 121-134.

De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo, Madrid, Ed. INAP-IIG, 2005.

QUESADA LUMBRERAS, J.E., «Singularidades de la relación orgánica y de servicio. El empleo público local tras el EBEP», en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo IV (Dir. Santiago Muñoz Machado), Madrid, Ed. Iustel, 3ª Edición, 2011, págs. 3805-3908.

«¿Es aplicable el EBEP al personal laboral?: Comentario al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 38, 2011, págs.413-464.

«Retroactividad de las normas *versus* derechos adquiridos: A propósito del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público», en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 80, 2011, págs. 147-180.

«La función directiva local», en *Empleo público local. Prontuario para la selección, organización y gestión de personal de las Entidades Locales* (Dir. Tomás Cobo Olvera Rafael y J. Vera Torrecillas), Ed. El Consultor-La Ley, 2012, págs. 987-1055.

RECIO SÁEZ DE GUINOA, J.M., «Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, número XIII, (Ed. Rafael Jiménez Asensio), 2011, págs. 321-355.

RICHARDS, S., «La flexibilidad en la gestión de personal: Algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado», en *OCDE. Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública* (Traducción de Elisa Romero Sebastián), Madrid, Ed. INAP, 1995, págs. 13- 35.

RIDLEY, F., «La carrera administrativa en Gran Bretaña» (Traducción de Silvia del Saz Cordero), en *Documentación Administrativa*, Nº 210-211, 1987, págs. 465-501.

RIVERO ORTEGA, R., *La necesaria innovación en las instituciones administrativas. Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*, Madrid, Ed. INAP, 2012.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 2006.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., «Pautas para el diseño del régimen jurídico aplicable al personal directivo público laboral de carácter profesional», en *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas* (Coords. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco), Madrid, Ed. INAP, 2010, págs. 113-152.

Despidos y otras medidas de (re)estructuración de plantillas laborales en el sector público, Madrid, Ed. Iustel–Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., «El personal directivo público: una ampliación del ámbito subjetivo del Real Decreto 1382/1985», en *Temas Laborales*, Nº 100 (3), 2009, págs. 1181-1220.

SALA FRANCO, T., «El personal laboral. La relación laboral de empleo público», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 115-129.

SALA FRANCO, T., PEDRAJAS MORENO, A. y LLEÓ CASANOVA, B., *La formación profesional continua de los trabajadores en la empresa*, Colección Laboral Práctico, nº 2, 2005.

SALMERÓN SALTO, M.H., «Modelos comparados de empleo público», en *Situación actual y tendencias de la función pública española* (Coord. Federico A. Castillo Blanco), Granada, Ed. CEMCI-Comares, 1998, págs. 81-118.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Ed. Tecnos, 2004.

«Prólogo», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 25-41.

«Objeto y ámbito de aplicación», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 43-81.

«Clases de personal», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, pág. 83-113.

«Régimen disciplinario», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Miguel Sánchez Morón), Valladolid, Ed. Lex Nova, 2007, págs. 535-549.

«Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual y perspectivas», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2012, págs. 21-37.

SANTAMARIA PASTOR, J. A., *Apuntes de Derecho Administrativo: el personal al servicio de la Administración Pública*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1982.

Fundamentos de Derecho Administrativo, Madrid, Ed. CEURA, 1988.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y LUJÁN ALCARÁZ, J., «Objeto y ámbito de aplicación», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007* (Dir. José Luis Monereo Pérez), Granada, Ed. Comares, 2008, págs. 97-145.

SEVERO GIANNINI, M., *Derecho Administrativo* (Traducción de Luis Ortega), Madrid, Ed. MAP, 1991.

SEVILLA MERINO, I., «Disposición transitoria octava. Régimen transitorio del grado personal», en *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana*

(Coords. Remedios Roqueta Buj e Ignacio Sevilla Moreno), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, págs. 987-989.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., *Las Bases Constitucionales del Estado Autonómico*, Madrid, Ed. McGraw-Hill, 1998.

STERN, K., *Derecho del Estado de la República Federal Alemana* (Traducción parcial del Tomo I por Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón), Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid, Ed. INAP, 2004.

TORNOS MAS, J, «Las Competencias normativas», en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985.

VIDA FERNÁNDEZ, J., «Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007* (Dir. José Luis Monereo Pérez), Granada, Ed. Comares, págs. 235-285.

VILLORIA MENDIETA, M., «La función directiva profesional», en *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Edit. IVAP–Marcial Pons, 2009, págs. 65-121.

WADE, H.W.R., *Derecho Administrativo* (Traducción de Mariano Baena de Alcázar y Elena Bardón Fernández), Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1971.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Real Orden de 19 de agosto de 1825, para que no sean admitidos en los empleos de la Real Hacienda los individuos que no tengan las circunstancias que se previenen; ni sean ascendidos los que lo estén, sin los requisitos que se señalan.

Real Decreto de 7 de febrero de 1827, clasificando a los Empleados de la Real Hacienda.

Real Decreto de 3 de abril de 1828, sobre el Nuevo Arreglo de Empleados (Estatuto de López Ballesteros).

Reales Ordenes de 21 de septiembre de 1833, de 20 de abril de 1835 y de 14 de abril de 1836 (que ordenan los Cuerpos de Ingenieros de Minas y de Caminos, Canales y Puertos).

Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino.

Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, mandando que se ponga en ejecución la ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos.

Decretos de 1 y 8 de enero de 1844 (que ordenan los empleos del Ministerio de Gobernación).

Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los ayuntamientos.

Ley de 11 de abril de 1849 y Real Decreto de 9 de marzo de 1853 (que

consolidan los cuerpos especiales de Ingenieros de Minas).

Reales Decretos de 17 de febrero y de 1 de julio de 1852 (que consolidan los cuerpos especiales de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos).

Real Decreto de 18 de junio de 1852, por el que se fijan las bases generales para el ingreso y ascenso en todos los servicios de la Administración activa del Estado (Estatuto de Bravo Murillo).

Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 y el Decreto de 21 de octubre de 1868 que declaró obligatoria y en vigor la Ley Municipal.

Leyes de Presupuestos de 25 de junio de 1864 y 15 de julio de 1865, por la que se establecen las reglas para el ingreso y ascenso en las carreras de la Administración Civil económica.

Real Decreto de 4 de marzo de 1866, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado (Estatuto de O'Donnell).

Real Decreto de 13 de julio de 1886, derogando el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado.

Decreto de 26 de octubre de 1868, derogando las disposiciones vigentes sobre ingreso y ascenso en las carreras de la Administración civil económica.

Ley Municipal de 20 de agosto de 1870.

Leyes de 21 de julio de 1876 y de 10 de julio de 1885 (de empleos civiles).

Real Decreto de 6 de octubre de 1899 (del personal del Ministerio de Hacienda).

Reales Decretos de 18 de junio de 1900 y de 8 de abril de 1901 (del personal

del resto de Ministerios).

Reales Decretos de 20 de abril de 1901, de 30 de abril de 1902 y de Real Decreto de 23 de diciembre de 1902 (del personal del Ministerio de Hacienda).

Ley de 19 de julio de 1904 (del personal del Ministerio de Hacienda).

Ley de 14 de abril de 1908 (del personal del Ministerio de Gobernación).

Ley de 4 de junio de 1908 (del personal del Ministerio de Fomento y Gracia).

Ley de 12 de agosto de 1908 (del personal del Ministerio de Justicia).

Ley de 1 de enero de 1911 (del personal del Ministerio de Instrucción Pública).

Ley de 30 de junio de 1914 (del personal del Ministerio de Presidencia).

Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (Estatuto de Maura).

Real Decreto de 7 de septiembre de 1918, aprobando el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918.

Estatuto de 1924, de los Cuerpos Nacionales de Secretarios y Depositarios; y su Reglamento de 23 de agosto de 1924.

Reglamento de Funcionarios Provinciales de 2 de noviembre de 1925.

Estatuto y Reglamento de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926.

Reglamento de Funcionarios Administrativos Municipales de 14 de mayo de 1928.

Reglamento de Depositarios de 10 de junio de 1930 y Reglamento de 3 de abril

de 1934.

Ley de 10 de julio de 1935, que fijaba las bases de Ley municipal.

Ley y Reglamento del Instituto de Administración Local de 6 de septiembre de 1940 y 24 de junio de 1941.

Reglamento del Montepío General de 10 de mayo de 1946 y Decreto de 19 de enero de 1951.

Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de Funcionarios de Administración Local.

Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955.

Decreto de 23 de diciembre de 1957, sobre situación de los funcionarios públicos procesados.

Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado.

Ley 108/1963, de 20 de julio, sobre regulación de emolumentos de los funcionarios de Administración local.

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre Retribuciones de los Funcionarios Civiles del Estado.

Decreto 1182/1965, de 6 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo, correspondientes a los Cuerpos Generales de los Ministerios Civiles.

Decreto 1106/1966, de 28 de abril, por el que se reglamenta la provisión de vacantes correspondientes a los Cuerpos Generales de la Administración Civil

del Estado.

Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local.

Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público.

Ley 79/1968, de 5 de diciembre, aprobando las Bases para la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios de la Administración local a los de la Administración civil del Estado.

Decreto 2088/1969, del 16 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Ley 23/1969, de 16 de diciembre, sobre medidas transitorias en orden a las retribuciones de los funcionarios de la Administración local.

Decreto 889/1972, de 13 de abril, por el que se regulan las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.

Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

Ley 1/1978, de 10 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para 1978.

Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980.

Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de

reformas administrativa.

Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Real Decreto 210/1984, de 1 de febrero, por el que se fija la cuantía de las retribuciones complementarias para el año 1984, correspondientes a los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto 889/1972, de 13 de abril.

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, de atribución de competencias en materia de personal, en desarrollo de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado.

Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Orden de 5 de junio de 1985 por la que se dictan instrucciones sobre la confección de nóminas para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

Ley 5/1985, de 26 de junio, de Función Pública de Castilla–La Mancha.

Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña.

Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Función Pública Valenciana.

Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado.

Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública del Principado de Asturias.

Ley 7/1985, de 27 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León.

Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Orden de 15 de enero de 1986 sobre relaciones de puestos de trabajo de la

Administración del Estado.

Resolución de 17 de enero de 1986, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos al servicio de la Administración del Estado y se dictan normas para su confección y actualización.

Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas.

Ley 1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de Aragón.

Ley 3/1986, de 19 de marzo, de la Función Pública de Murcia.

Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Real Decreto 730/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado.

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

Ley 2/1986, de 23 de mayo, de la Función Pública de Extremadura.

Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Canarias.

Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado.

Ley 9/1987, de 12 de mayo, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

La Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia.

Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.

Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

Ley 2/1989, de 22 de febrero, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo.

Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989.

Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado.

Ley 3/1990, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 2/1986, de 23 de mayo, de la Función Pública de Extremadura.

Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura.

Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de administración local.

Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

Real Decreto 182/1993, de 5 de febrero, sobre el acceso de funcionarios de nacionalidad española de Organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado

Ley de 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de Cantabria.

Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea.

Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Resolución de 15 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública y de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se dictan reglas aplicables a determinados procedimientos en materia de reingreso al servicio activo y de asignación de puestos de trabajo.

Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de julio de 1999).

Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores.

Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

Resolución de 15 de noviembre de 2002, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, se ordena la publicación del acuerdo de Consejo de Ministros de igual fecha, por el que se aprueba el acuerdo Administración-Sindicatos para el período 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración Pública.

Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Orden APU/3017/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituye la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del anteproyecto de Ley de Agencias Públicas.

Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituye la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.

Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

Orden APU 536/2005 que dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 por el que se aprueba el Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado.

Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

Real Decreto 255/2006, de 3 de marzo, que modifica los Reglamentos de ingreso, provisión, promoción profesional y de situaciones administrativas.

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, en la que se incluye la categoría de personal directivo de las Agencias Estatales.

Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2007.

Anteproyecto de Ley básica de gobierno y Administración local (versión de 5 de febrero de 2007).

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Comisión Superior de Personal sobre el permiso de paternidad y la suspensión del contrato de trabajo por paternidad (20 de abril de 2007).

Instrucciones, de 25 de mayo de 2007, para la aplicación del art. 25 de la Ley

7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

RESOLUCIÓN de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Criterios para la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración Local (sin fecha de publicación).

Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia.

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Informe de la Secretaria General para la Administración Pública sobre la aplicación del art. 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público al personal laboral al servicio de las administraciones públicas (de 13 de noviembre de 2007)

Instrucción conjunta de las Secretarías Generales para la Administración Pública y de Presupuestos y Gastos sobre procedimiento de autorización de contratos de personal laboral y nombramiento de funcionarios interinos (15 de noviembre de 2007).

Informe de la Secretaría General para la Administración Pública sobre la interpretación y aplicación del artículo 87.3 y la Disposición Adicional Undécima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (18 de diciembre de 2007).

Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Real Decreto 1616/2007, de 7 de diciembre, or el que se modifica el Real

Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

Acuerdo de la Comisión Superior de Personal en relación al artículo 48, apartado 1 letra k y apartado 2 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (29 de febrero de 2008).

Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.

Acuerdo de 11 de junio de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el «Modelo de Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos».

Resolución de 20 de junio de 2008, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se dictan instrucciones para la ejecución del «Modelo de Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos», aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2008.

Acuerdo de 15 de septiembre de 2008, entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sobre los criterios generales de la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de dicho ámbito.

Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009.

Resolución de 22 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012.

Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

Ley del Principado de Asturias 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal.

Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

Borrador de Anteproyecto de Ley de empleo público de Aragón (iniciado formalmente a través de la Orden del Consejero de Presidencia de 16 de marzo de 2010, por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración).

Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana.

Ley del Principado de Asturias 14/2010, de 28 de diciembre, de octava

modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública.

Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias.

Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha.

Programa Nacional de Reformas 2012, aprobado en Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Proyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi, aprobado en Consejo de

Gobierno de 10 de julio de 2012.

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

Ley 9/2012, de 19 de julio, de modificación de la ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Criterios para la Aplicación del Título I del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (31 de julio de 2012).

Ley 6/2012, de 2 de agosto, de acompañamiento de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantía de los Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha.

Nota Informativa de 5 de septiembre de 2012 relativa a la Aplicación por las Entidades Locales de lo dispuesto en los artículos 2 del Real Decreto ley 20/2012, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de La Competitividad, y 22 de la Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado (modificada el 23 de octubre de 2012).

Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 17 de octubre de 2012).

Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de

Administraciones Públicas, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado de 29 de octubre de 2012, sobre asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación.

Decreto 159/2012, de 20 de diciembre, por el que se regula la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha.

Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana.

Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Orden HAP/2802/2012, de 28 de diciembre, por la que se desarrolla para la Administración del Estado y los organismos y entidades de derecho público dependientes de la misma, lo previsto en la disposición adicional trigésima octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en materia de ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a incapacidad temporal.

Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Ley del Principado de Asturias 4/2012, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia de personal, tributaria y presupuestaria.

Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (versión de 18 de febrero de 2013).

Decreto 12/2013, de 6 de marzo, de primera modificación del Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 37/2011, de 11 de mayo.

